

LE STATUT DES PROFESSIONS AMBULANTÉS



Thèse pour le Doctorat en Droit

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Lundi 27 Juin 1938, à 14 heures

PAR

Stanislas OSTROWSKI

JURY :

Président : M. GUILLOIS, Professeur.

Suffragants : { *M. BLONDEL, Professeur.*
M. BURDEAU, Agrégé.

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais — Palais-Royal
PARIS (1^{er})

1938

**LE STATUT
DES PROFESSIONS AMBULANTES**

ERRATUM

- Page 2, ligne 3, au lieu de *eût*, lire *eut*.
- Page 6, ligne 12, au lieu de *étrangère*, lire *étrangères*.
- Page 7, ligne 18, au lieu de *concentrons*, lire *concentrerons*.
- Page 16, ligne 32, au lieu de *défense*, lire *défenses*.
- Page 27, ligne 14, au lieu de *profession*, lire *professions*.
- Page 28, ligne 32 et page 29, ligne 4, au lieu de *M. Haurion*, lire *M. Hauriou*.
- Page 31, ligne 11, au lieu de *que nous proposons*, lire *que nous nous proposons*.
- Page 34, ligne 9, au lieu de *ayant-droits*, lire *ayants-droit*.
- Page 34, ligne 24, au lieu de *résidence*, lire *résidences*.
- Page 35, ligne 27, au lieu de *baillage*, lire *bailliage*.
- Page 36, note 2, ligne 1, au lieu de *Cour de Sassation*, lire *Cour de Cassation*.
- Page 44, ligne 16, au lieu de *proessions*, lire *professions*.
- Page 45, ligne 30, au lieu de *préfet*, lire *préfets*.
- Page 46, ligne 15, au lieu de *nous rendrons compte*, lire *nous nous rendrons compte*.
- Page 49, lignes 25 et 26, au lieu de *remarque*, lire *remarquer*.
- Page 63, ligne 28, au lieu de *quil*, lire *qu'il* et au lieu de *laculté*, lire *faculté*.
- Page 64, ligne 21, au lieu de *qui l'avaient inspirée*, lire *qui l'avaient directement inspirée*.
- Page 71, ligne 29, au lieu de *Enfin*, lire *Par ailleurs*.
- Page 81, ligne 17, au lieu de *vexatoires*, lire *vexatoire*.
- Page 93, ligne 10, ajouter : « *Le décret apporte donc à la loi une importante précision en ce qu'il décide qu'il n'y a pas lieu d'appliquer le statut de marchand ambulant aux personnes qui ne quittent pas le lieu de leur résidence ou de leur domicile* ».
- Page 107, ligne 12, au lieu de *deprédations*, lire *déprédations*.
- Page 107, ligne 15, supprimer l'article *les*, répété

- Page 108, ligne 11, au lieu de *C*, lire *D*.
- Page 110, ligne 5, au lieu de *plaque*, lire *plaques*.
- Page 112, ligne 6, au lieu de *s'appliquent*, lire *s'appliquent, aux termes du décret de 1913*.
- Page 112, note 3, au lieu de *sanitaire*, lire *sanitaires*.
- Page 114, ligne 8, au lieu de *en égard*, lire *eu égard*.
- Page 116, ligne 15, au lieu de *en demure*, lire *en demeure*.
- Page 117, ligne 18, au lieu de *sureté*, lire *sûreté*.
- Page 117, ligne 26, au lieu de *due*, lire *dûe*.
- Page 123, ligne 8, au lieu de *dues*, lire *dûes*.
- Page 126, note 1, ligne 2, au lieu de *1932*, lire *1934*.
- Page 130, lignes 13 et 14, au lieu de *ambulant*, lire *ambulants*.
- Page 131, note 1, ligne 3, au lieu de *msure*, lire *mesure*.
- Page 135, ligne 1, au lieu de *Ministre l'Intérieur*, lire *Ministre de l'Intérieur*.
- Page 137, ligne 5 et note 1, ligne 4 et p. 138, ligne 23, au lieu de *86*, lire *87*.
- Page 138, ligne 34, au lieu de *dus*, lire *dûs*.
- Page 139, lignes 19 à 21, supprimer la phrase : *Les cotisations qui leur sont réclamées au titre dudit impôt se rapportent donc uniquement aux opérations qu'ils effectuent dans ce territoire*.
- Page 145, ligne 2, au lieu de *fut*, lire *fût*.
- Page 146, ligne 25, au lieu de *5 octobre*, lire *30 octobre*.
- Page 148, ligne 9, au lieu de *ministérielles*, lire *ministériels*.
- Page 151, ligne 5, au lieu de *entre autre*, lire *entre autres*.
- Page 152, ligne 31, au lieu de *l'obection*, lire *l'objection*.
- Page 174, note 1, ligne 18, ajouter *ou dans des lieux publics*.
- Page 174, remplacer la ligne 9, par le texte suivant : *soumis aux prescriptions de l'article 1^{er} de la loi par une*.
- Page 174, ligne 12, au lieu de *(1)*, lire *(2)*.
- Page 175, ligne 22, au lieu de *assujettii*, lire *assujetti*.
- Page 175, note 1, ligne 12, au lieu de *décret*, lire *décrets*.
- Page 176, ligne 30, au lieu de *devennu*, lire *devenu*.
- Page 178, note 1, ligne 1, au lieu de *Izère*, lire *Isère*.
- Page 178, ligne 12, au lieu de *marchand*, lire *marchands*.
- Page 178, ligne 16, au lieu de *porteur*, lire *porteurs*.
- Page 182, note 1, ligne 10, au lieu de *étalage*, lire *étalages*.
- Page 186, ligne 26, au lieu de *munies*, lire *munis*.
- Page 194, ligne 48, au lieu de *atribuer*, lire *attribuer*.
- Page 198, ligne 32, au lieu de *emploi*, lire *emploi*.

Page 206, ligne 14, au lieu de *iidentité*, lire *identité*.

Page 206, ligne 23, au lieu de *applicatiion*, lire *application*.

Page 210, ligne 24, au lieu de *pourvoir*, lire *pouvoir*.

Page 218, ligne 3, au lieu de *profesion*, lire *profession*.

Page 222, note 1, ligne 1, au lieu de *simpe*, lire *simple*.

Page 228, ligne 1, au lieu de *à maintes fois*, lire *maintes fois*.

Page 277, lignes 21 et 22, au lieu de *trois ans pour les marchands ambulants français; deux ans pour ceux de nationalité étrangère*, lire *deux ans pour les marchands ambulants français; trois ans pour ceux de nationalité étrangère*.

Page 278, ligne 14, au lieu de *n'a pas été faite*, lire *n'a pas été faite essentiellement*.

Page 279, ligne 21, au lieu de *justifiées*, lire *motivées*.

Page 293, ligne 19, au lieu de *ordre d'idée*, lire *ordre d'idées*.

Page 299, ligne 17, au lieu de *du Commerce, de l'Industrie*, lire *du Commerce et de l'Industrie*.

LE STATUT DES PROFESSIONS AMBULANTES



Thèse pour le Doctorat en Droit

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Lundi 27 Juin 1938, à 14 heures

PAR

Stanislas OSTROWSKI

JURY :

Président : M. GUILLOIS, Professeur.

Suffragants : { *M. BLONDEL, Professeur.*
 { *M. BURDEAU, Agrégé.*

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais — Palais-Royal

PARIS (1^{er})

1938

ABRÉVIATIONS USUELLES

Bul. cr. t. : Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation, rendus en matière criminelle, tome

Rec. : Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

S., 19.., *I*, *p.* : Recueil Sirey, année 19.., 1^{re} partie, page

D., 19.., *I*, *p.* : Répertoire Dalloz, année 19.., 1^{re} partie, page

G. P., 19.., *II*, *p.* : Gazette du Palais, année 19.., 2^e partie, page



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Introduction

Les professions ambulantes, dont le présent ouvrage a pour but d'étudier le régime juridique et administratif, relèvent au même titre que la plupart des occupations lucratives, des lois sur le commerce et l'industrie.

En principe, toute personne, sans distinction de nationalité, peut exercer un commerce ou une industrie, sous réserve des incapacités spéciales résultant soit du Code de Commerce, soit de l'application des principes généraux (mineur, interdit, individu pourvu d'un conseil judiciaire). Elle peut mettre son nom sur les produits qu'elle fabrique, sur ses enseignes, annonces et factures. Elle est libre de refuser de vendre à qui bon lui semble et on ne peut l'obliger à prêter à quelqu'un le concours de son industrie, sauf dans les cas d'urgence prévus par l'article 475 paragraphe 12, du Code Pénal (1). Elle ne peut aliéner d'une façon absolue, son droit d'exercer tel commerce ou telle industrie; sont nulles par conséquent les conventions constituant renonciation au droit de s'établir, qui ne seraient pas limitées à un certain temps, ou à un certain territoire ou à une certaine branche de l'industrie.

Le régime dont nous venons d'esquisser les principaux aspects est celui de la liberté du commerce et de l'industrie; c'est celui que le droit français a entendu consacrer. Il s'oppose aux régimes de réglementation et notamment à l'ancien système corporatif.

On a défini les corporations « des agrégations d'artisans de même profession, jouissant de certains privilèges, notamment du droit exclusif de fabriquer et de vendre les objets de leur art et dont l'administration était réglée par des statuts spéciaux, émanés de l'autorité

(1) ART. 475 : Seront punis d'amende depuis 6 fr. jusqu'à 10 fr. inclusivement, ... ceux qui, le pouvant, auront refusé de faire les travaux, le service ou de prêter le secours dont ils auront été requis dans les circonstances d'accidents, tumultes, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités, ainsi que dans les cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire.

royale ou de la corporation même, quand l'édit de création lui avait conféré le droit de faire ses statuts » (1).

Le régime corporatif est resté en vigueur pendant toute la durée de la période monarchique. Historiquement et socialement, il présente une importance considérable. Il correspondait à une conception patriarcale et hiérarchisée de la profession, visant essentiellement à maintenir les situations établies et reposant davantage sur la force de la tradition que sur la considération des intérêts légitimes de la classe ouvrière et des consommateurs. Admissibles dans leur principe, les corporations étaient devenues à la fin du dix-huitième siècle, le plus grand obstacle au développement économique justifié par l'accroissement de la population de la France. Aussi, les esprits convaincus de la nécessité de procéder à des réformes de structure et, particulièrement les économistes apparentés à l'école physiocratique, souhaitaient-ils l'instauration d'un régime plus libéral. Conformément à ce mouvement d'idées, l'édit de Turgot, du mois de Février 1776, fit une véritable révolution dans l'ordre économique en supprimant les corporations et en proclamant que chacun serait libre, à l'avenir, d'exercer le métier qui lui plairait; l'article premier de l'édit stipulait, en effet : « Il sera libre à toutes personnes de quelque qualité et condition qu'elles soient, même à tous étrangers, encore qu'ils n'eussent point obtenus de nous des lettres de nationalité, d'embrasser et d'exercer dans tout notre royaume et, notamment, dans notre bonne ville de Paris, telle espèce de commerce et telle profession d'arts et métiers que bon leur semblera; même d'en réunir plusieurs, à l'effet de quoi, nous avons éteint et supprimé, éteignons et supprimons tous les corps et communautés de marchands et artisans ainsi que leur maîtrises et jurandes. Abrogeons tous privilèges, statuts et règlements donnés aux dits corps et communautés, pour raison desquels nul de nos sujets ne pourra être troublé dans l'exercice de son commerce ou de sa profession, par quelque cause et sous quelque prétexte que ce puisse être ».

La courageuse tentative de Turgot fut la cause immédiate de sa chute; celle-ci eût lieu en Mai 1776 et, dès le mois d'Août suivant, presque tous les corps de marchands et communautés d'arts et métiers furent reconstitués; ils subsistèrent jusqu'à la Révolution. Abolies par le décret du 4 Août 1789, les corporations disparurent définitivement avec les lois des 2-17 Mars et 14-17 Juin 1791, cette dernière

(1) Répertoire du Droit administratif, de BÉQUET, (tome 8), au mot « Corporation ».

loi, connue sous le nom du *Député* qui en provoqua le vote, le *Chapelier*, ayant eu pour objet d'empêcher la reconstitution secrète des assemblées d'ouvriers et d'artisans.

La déclaration des Droits de Homme stipula que « nul genre de travail, de culture, de commerce ne peut lui être interdit, qu'il peut fabriquer, vendre et transporter toute espèce de production » ; c'était la consécration formelle des idées nouvelles. Pourtant de graves atteintes furent, dès le début, apportées au dogme de la liberté commerciale, atteintes consistant principalement dans la tarification des denrées de première nécessité. La réaction thermidorienne vint abolir ces mesures d'inspiration montagnarde et la Constitution du 5 fructidor an III (art. 355) rappela le principe en tenant compte toutefois des résultats de l'expérience acquise : « Il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, proclama-t-elle, ni limitation à la liberté du commerce et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce. Toute loi prohibitive en ce genre, quand les circonstances la rendent nécessaire, est essentiellement provisoire et n'a d'effet que pendant un an au plus, à moins qu'elle ne soit formellement renouvelée ». Ce texte eut le mérite de réserver la possibilité pour le législateur de voter, lorsque les circonstances le commandent, des mesures restrictives de la liberté du commerce et de l'industrie ; ces dernières ont eu pour objet au cours du dix-neuvième siècle, soit de retirer aux particuliers l'aptitude à exercer telle ou telle activité (constitution de monopoles), soit de soumettre cet exercice au régime de l'autorisation préalable ou de la surveillance, soit de déterminer des catégories de produits qui doivent être obligatoirement revêtus d'une marque, soit enfin d'armer l'autorité administrative de pouvoirs de police efficaces en ce qui concerne la protection du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques.

La constitution de 1848 fut la dernière à garantir expressément la liberté industrielle et commerciale. La constitution de 1875 est muette sur ce point, mais cette lacune est sans importance. Les hommes de l'Assemblée Nationale ont jugé inutile de répéter une fois de plus un principe généralement admis, dont les tribunaux faisaient, depuis longtemps, de larges applications.

Cependant, si le principe révolutionnaire est resté un élément fondamental du droit public français, des restrictions de plus en plus importantes lui ont été apportées par le législateur. Ces limitations procèdent de deux sources : du principe individualiste et du principe

de solidarité. La réglementation fondée sur l'individualisme est partie de l'idée qu'il faut réduire la liberté de chacun dans la mesure nécessaire pour assurer la liberté de tous, conformément à la définition donnée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen; c'est sur cette base que reposent, notamment, la police des établissements insalubres ou incommodes et la réglementation du soi-disant contrat de travail individuel. Par contre, la réglementation économique émanant de l'idée solidariste, considère que les libres initiatives individuelles sont incohérentes et incapables, à raison du mobile de l'intérêt personnel qui en constitue le moteur, d'assurer la subsistance normale de la collectivité. C'est pourquoi l'Etat se voit dans la nécessité de restreindre certaines activités, d'en créer artificiellement d'autres, de contingenter la production, les exportations et les importations, en un mot, de s'immiscer plus ou moins profondément dans le mécanisme des relations commerciales naturelles; c'est ainsi qu'il est amené à élaborer des lois destinées à protéger l'industrie vinicole dans le Midi de la France, à créer des organismes officiels de régularisation du marché du blé, à limiter la production en séries des chaussures, à interdire, dans des conditions déterminées, l'exploitation d'entreprises privées de transports publics. On pourrait citer d'autres applications importantes de l'idée signalée (1).

La réglementation procède parfois des deux sources indiquées; c'est le cas, en particulier, pour les limitations au droit de faire circuler des stupéfiants ou des substances toxiques.

Sur quelle base les restrictions apportées à la liberté du commerce et de l'industrie dans la matière des professions ambulantes sont-elles fondées ?

Essentiellement, elles tendent à assurer le maintien de l'ordre public. A cet égard, elles relèvent du principe individualiste mais elles se réfèrent, par ailleurs, à l'idée de la solidarité sociale dans le domaine économique, en ce qu'elles répondent à certains mobiles qui n'ont que d'assez vagues rapports avec le souci de sauvegarder, suivant la formule de la loi du 5 Avril 1884, le bon ordre, la sécurité et la salubrité publiques; parmi ces mobiles, on peut noter le désir du législateur de protéger les intérêts des commerçants sédentaires et ceux du fisc.

(1) Cf. : Cours professé à la Faculté de Droit de Dijon, par M. BURDEAU (année scolaire 1934-1935).

A. — LES MOTIFS DETERMINANTS DE LA REGLEMENTATION DES PROFESSIONS AMBULANTES.

1° L'insécurité des campagnes.

Nous aurons l'occasion de signaler les origines du mouvement d'opinion qui conduisit le Parlement à voter la loi du 16 Juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Parmi ces causes, l'une des plus importantes était le danger que faisaient courir aux populations rurales, les groupes de bohémiens, les colporteurs, les artisans vagabonds (vanniers, remouleurs, etc...) qui, sous le couvert d'une profession problématique, s'introduisaient dans les propriétés pour y commettre toutes sortes de méfaits.

Ils allaient souvent jusqu'au crime. Le cas du vagabond Vacher est, à cet égard, remarquable. Ce déséquilibré, en proie à une double tendance au sadisme et au vampirisme (1), répandit vers la fin du XIX^e siècle, une véritable terreur dans tout le Sud-Est de la France (Rhône, Ardèche, Drôme); il assaillait à l'improviste de jeunes bergers ou bergères, des enfants revenant de l'école, les étranglait, les égorgeait, puis violait le cadavre mutilé; longtemps, il demeura insaisissable.

2° L'intérêt des commerçants sédentaires.

Les marchands ambulants, dont les frais généraux sont réduits au minimum, font une concurrence sévère, parfois déloyale, aux commerçants établis en boutique. Non contents de visiter les hameaux et les fermes éloignées des villages, ils s'installent au cœur même des centres urbains et parviennent, grâce à leur habileté, à leur endurance, à l'ensemble de qualités propres à ces « camelots » dont le pavé parisien offre des types si variés, à détourner une partie de la clientèle ordinaire des magasins.

Nous verrons que la réglementation administrative a eu souvent pour but de protéger le commerce sédentaire; de telles interventions étaient incompatibles avec le dogme de la liberté du commerce et de l'industrie, mais elles furent, la plupart du temps, imposées par les circonstances et la nécessité de maintenir un juste équilibre entre les commerçants établis et ceux qui exercent leur profession sur la voie publique.

(1) DR MARIE et R. MEUNIER, *Les Vagabonds*. (Paris 1908).

3° La protection de la salubrité publique.

L'exercice des professions ambulantes, peut être dangereux pour la salubrité publique, d'un double point de vue : il est susceptible, d'une part, de faciliter la propagation des épidémies (1) et, d'autre part, d'encourager l'écoulement dans le public de denrées falsifiées ou de mauvaise qualité.

B. — LES MOTIFS SECONDAIRES DE LA REGLEMENTATION DES PROFESSIONS AMBULANTES.

1° L'espionnage.

L'attention des services du Ministère de l'Intérieur, chargés de la surveillance du territoire, a été appelée, à maintes reprises, sur les ambulants de nationalités étrangère (surtout italienne) qui, dans les régions du Sud et du Sud-Est de la France sont fréquemment rencontrés à proximité des ouvrages militaires, alors que leurs environs sont presque toujours déserts et ne présentent, par suite, aucun intérêt du point de vue commercial.

Des instructions ministérielles ont été adressées aux Préfets intéressés, pour dénoncer cet état de choses; celles du 30 Juin 1913 sur le contre-espionnage (dont un article concerne spécialement les col-porteurs et nomades) ont été complétées à des dates plus récentes. Les Préfets doivent donner des ordres pour que la régularité de la situation de ces ambulants soit scrupuleusement vérifiée; toute infraction aux dispositions légales ou réglementaires doit entraîner le retrait des pièces prévues par la loi du 16 Juillet 1912 et, si l'étranger appréhendé ne justifie pas d'une raison valable pour demeurer en France, une décision de refoulement doit intervenir à son égard.

En fait, de nombreux Préfets ont interdit l'exercice des professions ambulantes, sauf autorisation nominative, dans les zones contiguës aux ouvrages fortifiés.

2° L'intérêt du fisc.

Il a été signalé, bien des fois, que les marchands ambulants et les nomades échappent, à raison de leur extrême mobilité, du défaut ou de l'insuffisance de leur établissement commercial, au paiement de la plupart des charges fiscales. Nous verrons, dans les développe-

(1) Au quinzième siècle, les Bohémiens apportèrent la peste en Italie; en France, les épidémies de choléra (1832), de typhus (1893), de variole (1895) leur ont été attribuées.

ments qui suivront, que les affirmations de cette nature ne sont pas toujours bien fondées et que les services du Ministère des Finances assurent d'une façon satisfaisante, le recouvrement des impôts et taxes qui frappent ces catégories de contribuables.

3° L'exemple des législations étrangères.

Bien avant la France, les principaux pays d'Europe ont réglementé le commerce ambulants et la circulation des nomades.

Nous aurons l'occasion d'examiner la situation faite aux commerçants ambulants proprement dits, en Belgique, en Suisse, en Allemagne. Quant aux nomades ils sont visés en Angleterre, depuis 1824 (1), par une loi fondée sur le principe de l'assistance par le travail; ce principe est également à la base de l'organisation allemande; quant à la législation belge, elle décide qu'aucun nomade de nationalité étrangère ou indéterminée ne doit circuler ou stationner dans le Royaume.

Notre travail se présente comme un commentaire de la loi du 16 juillet 1912.

Toutefois, nous concentrons essentiellement notre attention sur l'article premier de cette loi, article qui concerne les marchands ambulants proprement dits, à l'exclusion des commerçants et industriels forains et des nomades (ces distinctions seront précisées ci-dessous).

Les raisons pour lesquelles nous avons cru pouvoir dissocier cette disposition de l'ensemble de la loi du 16 Juillet 1912 et faire de son étude l'objet de la partie essentielle de ce travail, sont les suivantes :

1° Sur le plan économique, le commerce ambulants est, par nature, plus important que l'industrie foraine. Cette dernière est exercée, en effet, par deux catégories bien distinctes de forains.

Les uns exploitent des petits commerces (confiserie, vente d'articles de Paris, de menue bimbelerie, etc...); les autres tiennent des jeux (tirs, manèges, stands d'exhibitions sportives, scientifiques ou comiques, etc...). Les premiers seuls sont directement productifs, du point de vue de l'économie générale du pays; or, ils constituent, tout au plus, la moitié de l'effectif total des commerçants et industriels forains. Cet effectif était, au 1^{er} Septembre 1923, c'est-à-dire dix ans

(1) Il existe en Grande-Bretagne des « Work houses » où les vagabonds et mendiants sont astreints à de pénibles travaux.

après la mise en application de la loi de 1912 de 25.067 forains munis du carnet d'identité. Le 22 Janvier 1936, ce nombre s'était élevé à 60.626. En 1923, par contre, le nombre des ambulants était de 207.688, c'est-à-dire environ 8 fois supérieur à celui des forains. Depuis cette date, cette proportion s'est maintenue dans l'ensemble puisqu'au cours des années 1931 et 1932, 53.638 récépissés de déclaration d'ambulant contre 8.407 carnets d'identité de forain ont été délivrés.

2° C'est surtout à l'occasion des marchands ambulants que les questions les plus délicates en droit, celles qui touchent, notamment, au statut des étrangers faisant le commerce en France, au pouvoir réglementaire des autorités de police, etc... se sont posées; c'est à leur sujet que s'est amassée dans les dossiers du Ministère de l'Intérieur, la plus volumineuse correspondance, et, dans une étude qui n'a pas voulu se limiter à une stricte exégèse de la réglementation, nous avons pensé qu'il serait intéressant de consacrer toute une partie à l'examen approfondi de la situation faite aux marchands ambulants, non plus seulement par les textes, mais par la pratique administrative et surtout par la jurisprudence des tribunaux judiciaires;

3° Dans un domaine très particulier, celui des mesures prophylactiques auxquelles sont assujetties les personnes qui relèvent de la loi du 16 Juillet 1912, le législateur est intervenu pour modifier le régime des ambulants seuls;

4° Les forains exercent généralement leur profession au cours des foires périodiques et des fêtes locales, alors que les ambulants se déplacent en toute saison sur la voie publique;

5° Enfin, du point de vue commercial, les nomades ne présentent aucun intérêt; ils sont au premier chef, des êtres économiquement inutiles et socialement dangereux.

Pour ces différentes raisons, nous avons adopté le plan ci-dessous:

La première partie retracera les étapes au cours desquelles le législateur a réglementé les modes de vente excluant les procédés du commerce sédentaire et s'est ainsi trouvé conduit à s'occuper des professions ambulantes. La deuxième partie aura pour objet de donner un aperçu d'ensemble de l'œuvre législative, d'une part, et de l'œuvre administrative, d'autre part, en ce qui concerne les trois catégories d'assujettis à la loi de 1912, les marchands ambulants, les commerçants et industriels forains et les nomades. Dans la troisième partie, nous reviendrons exclusivement sur l'article premier de la loi

et nous examinerons les deux ordres de questions ci-après : à quelles conditions un commerçant possède-t-il la qualité de marchand ambulant ? dans quelles conditions, possédant cette qualité, peut-il exercer sa profession sur la voie publique ? ; en outre, cette dernière partie aura pour objet d'étudier sommairement les projets de réforme du statut du commerce ambulant. La conclusion, enfin, aura pour but de situer la législation et la réglementation des professions exercées ailleurs qu'en boutique, dans le cadre général de la liberté du commerce et de l'industrie dont nous avons dit qu'il contient toute la matière des occupations lucratives.

En définitive, notre plan s'établit ainsi :

- 1^{re} Partie : Développement historique.
- 2^e Partie : Examen d'ensemble de la loi du 16 Juillet 1912 et de la réglementation née de cette loi.
- 3^e Partie : Commentaire approfondi de l'article 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 et aperçu des projets de réforme s'y rapportant.
- Conclusion.

PREMIERE PARTIE

Développement historique

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

Les problèmes résultant de l'exercice par ambulance de certains commerces ou industries, s'étaient déjà imposés à l'attention du législateur de l'Antiquité et — par suite, notamment, des exodes vers l'Occident des tribus de bohémiens — à celle des Rois de France qui rendirent de nombreux édits sur le vagabondage.

L'autorité royale ne méconnut pas, d'autre part, la nécessité de réglementer les commerces et petits métiers exercés par ambulance par des personnes ne présentant pas toutes les garanties désirables (1).

C'est ainsi que d'importantes ordonnances astreignirent les brocanteurs, fripiers, bouquinistes, qu'ils fussent ambulants ou sédentaires, à certaines obligations dont, en un rapide exposé, nous prendrons connaissance dans un chapitre premier dans lequel, également, nous analyserons les dispositions de la loi du 19 brumaire an VI relatives au commerce des matières d'or et d'argent.

Le chapitre deux nous montrera le législateur poursuivant la réglementation des *modes de vente excluant les procédés du commerce sédentaire*, par la loi du 25 juin 1841, sur les ventes en détail à cri public des marchandises neuves.

Le chapitre trois sera consacré à l'examen des articles de la loi du 29 juillet 1881, sur la presse, relatifs au colportage d'imprimés.

Nous parlerons ensuite, dans un chapitre quatre des dispositions de la loi du 15 février 1898 qui concernent le brocantage exercé par ambulance.

Enfin, dans le chapitre cinq, nous étudierons la loi du 30 décembre 1906 sur les ventes au déballage ou sous forme de soldes, liquidations ou ventes forcées (2).

(1) En 1686, un édit royal essaya de limiter l'activité des ambulants et des camelots.

(2) Cette première partie est donc établie d'après un plan purement chronologique. Il en résulte que les questions relatives au brocantage, par exemple, seront étudiées en deux endroits, d'abord dans le chapitre premier sur la législation monarchique, ensuite dans le chapitre quatre, sur la loi de 1898.

Nous ne croyons pas que cette scission d'une matière unique constitue un illogisme.

Cette partie est intitulée : *Développement historique*. Elle n'aurait pas, semble-t-il, mérité ce titre et présenté la signification que nous avons entendu lui donner, si nous ne nous étions pas astreints, dans la mesure du possible, à suivre pas à pas le législateur, même au prix d'inévitables répétitions.

CHAPITRE PREMIER

LES ORDONNANCES ROYALES ET LA LOI DU 19 BRUMAIRE AN VI

SECTION I

LA LEGISLATION MONARCHIQUE

La réglementation que les Rois de France ont élaborée en matière de brocantage ne fut mise en vigueur qu'à Paris.

En province, le commerce ambulante était libre dans de nombreuses villes. Dans d'autres, il était régi par des règlements qui avaient autorité dans le ressort des juridictions qui les avaient pris. C'est ainsi qu'un règlement du bailliage de Rouen du 26 janvier 1779, enjoignait aux brocanteurs de faire viser leur registre par l'officier de police de leur quartier, sous peine d'une amende de 10 livres. A Bordeaux, un règlement du 12 juin 1759 prescrivait la tenue d'un registre relatif aux achats, sous peine d'amendes variables. A Paris, et dans l'étendue de l'ancienne juridiction du Châtelet, le brocantage et le commerce de fripier étaient assujettis à l'édit d'août 1776, à la déclaration royale du 29 mars 1778 et à l'ordonnance du 8 novembre 1780.

L'édit de 1776 et la déclaration de 1778 astreignaient les fripiers-brocanteurs à se faire préalablement inscrire sur les livres de la police et sur ceux tenus par le syndic de leur profession, à peine de confiscation de leurs marchandises, de 10 livres d'amende et, s'il y avait lieu, de dommages et intérêts envers les personnes lésées par leur activité. Le Lieutenant-Général de police délivrait aux déclarants, au moment de leur inscription, une plaque ou médaille de cuivre portant un numéro. Les intéressés étaient tenus de porter ostensiblement cette médaille; ils ne pouvaient la céder ou la prê-

ter, sous peine de 10 livres d'amende et de la déchéance de leurs droits d'exercer à l'avenir le métier de brocanteur. L'article 5 de la déclaration assurait aux fripiers-brocanteurs la liberté de vendre et d'acheter dans les rues, halles et marchés, toutes sortes de marchandises de friperie ou des meubles et ustensiles de hasard, qu'ils devaient porter sur les bras, sans pouvoir les déposer ou les étaler en un endroit déterminé. Toutefois, était prohibé le commerce par ambulance des marchandises neuves, quoique de hasard, des armes et des matières d'or et d'argent. La déclaration interdisait, en outre aux fripiers-brocanteurs « de tenir boutique, échoppe ou magasin des marchandises qu'ils ont la faculté d'acheter et revendre, ni même d'en faire commerce dans le lieu de leur domicile ou ailleurs, que dans les rues, halles et marchés » (article 7).

Ces prescriptions furent rappelées et développées par l'ordonnance de Police du 8 novembre 1780 sur la Sûreté publique, dont nous croyons utile de reproduire à peu près intégralement le texte, car elle met à la charge des brocanteurs des obligations que la loi du 15 février 1898, qui a fixé de nos jours le statut du brocantage, a reprises dans leur ensemble :

« Sur ce qui nous a été remontré par le Procureur du Roi, que les Ordonnances et règlements de police, concernant la Sûreté publique, ne sauraient être remis trop souvent sous les yeux des habitants de cette Capitale, afin que par leur exactitude à s'y conformer, surtout aux approches de l'hiver, ils puissent concourir à prévenir les crimes et délits, plus communs en cette saison; pourquoi requiert y être par nous pourvu..... en conséquence :

ARTICLE PREMIER : Faisons très expresses inhibitions et défenses à tous marchands et artisans de cette ville et faubourgs..... d'acheter aucunes hardes, meubles, linges, bijoux, plomb, vaisselle et autre chose, des enfants de famille ou des domestiques, sans un consentement exprès et par écrit de leurs père, mère ou tuteur, et de leurs maîtres ou maîtresses; leur faisons semblables défense d'en acheter d'aucunes personnes dont le nom et la demeure ne leur soient connus, ou qui ne leur donnent caution et répondent d'une qualité non suspecte, et à toutes personnes sans qualité, de s'entremettre dans lesdites ventes et reventes; le tout à peine de 400 livres d'amende et de répondre en leur propre et privé nom, des choses

volées, et même d'être poursuivis extraordinairement, si le cas y échet.

ARTICLE 2 : Enjoignons..... à tous marchands et artisans qui achètent et revendent, changent et trafiquent de vieux meubles, linges, hardes, bijoux, vaisselles, tableaux, armes, étain, plomb, cuivre, ferrailles et autres effets et marchandises de hasard (1) ou qui achètent les mêmes choses neuves, d'autres personnes que les artisans qui les fabriquent ou des marchands qui en font le commerce, d'avoir et tenir chacun deux registres sur lesquels ils inscriront, jour par jour, de suite et sans aucun blanc ni rature, les nom, surnoms, qualité et demeure de ceux de qui ils achèteront et avec qui ils trafiqueront ou échangeront des effets et marchandises de hasard, ensemble la nature, la qualité et le prix desdites marchandises, conformément à l'ordonnance du commissaire ancien préposé pour la police de leur quartier..... lesquels seront de lui cotés et paraphés par premier et dernier feuillet, et seront tenus lesdits marchands de représenter lesdits registres au moins une fois le mois, savoir : l'un audit commissaire ancien et l'autre à l'inspecteur de police de leur quartier, à l'effet d'être chaque fois paraphés par le commissaire et visés par l'inspecteur, le tout à peine, contre chacun des contrevenants ou refusants, de 400 livres d'amende et même de plus grande peine.

ARTICLE 3 : Toutes personnes dont le commerce consiste à acheter de vieux passements d'or et d'argent, brocanteurs, crieurs de vieux chapeaux, colporteurs de merceries ou joailleries, ... revendeurs et vendeuses, seront également tenus d'avoir un registre coté et paraphé par le commissaire ancien de leur quartier; de porter journellement sur eux ledit registre; d'y inscrire les hardes, linges, nippes et autres choses qu'ils achèteront, et les noms et demeures des vendeurs, et de faire viser ledit registre, au moins une fois par semaine par l'inspecteur de police du quartier, en tête duquel registre seront les nom, demeure et signalement desdits revendeurs et vendeuses, lesquels, en cas de changement de demeure, en feront leur déclaration, tant au commissaire ancien et à l'inspecteur du quartier dans lequel ils iront demeurer; le tout à peine de 100 livres d'amende, même de prison.

(1) « de hasard »; nous croyons qu'il faut entendre par ces termes, les marchandises d'occasion ou même neuves, vendues en vrac.

ARTICLE 4 : Seront aussi tenus lesdits revendeurs et revendeuses de représenter leurs registres, même les effets, hardes et autres choses qu'ils auront achetés, aux commissaires, inspecteurs et autres officiers de police, toutes les fois qu'ils en seront requis, à peine de saisie et confiscation des hardes et effets qu'ils auront cédés, et de 50 livres d'amende.

ARTICLE 17 : Mandons aux Commissaires au Châtelet et enjoignons aux officiers de Police et à tous autres qu'il appartiendra, de tenir la main à l'exécution de la présente ordonnance, qui sera imprimée, lue, publiée et affichée dans cette Ville et Faubourg, dans les Villages de la Banlieue et partout ailleurs où besoin sera.

Ce fut fait et donné par Nous, Jean-Charles-Pierre Lenoir, Chevalier Conseiller d'Etat, Lieutenant-Général de Police de la Ville, Prévoté et Vicomté de Paris, le 8 novembre 1780. » (1)

SECTION II

LA LOI DU 19 BRUMAIRE AN VI

La déclaration de 1778 avait interdit le commerce par ambulance des matières d'or et d'argent. Cette prohibition ne frappait pas, cependant, « les vieux galons ou vieilles hardes brodées ou tissus d'or et d'argent » (article 6).

Le législateur révolutionnaire suivit l'exemple donné par l'Administration Royale et, comprenant que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne pouvait faire échec aux nécessités de l'ordre public, il réglementa par la loi du 19 Brumaire an VI (9 novembre 1797) la garantie et les ventes et achats de métaux précieux.

D'après cette loi, les personnes qui font le commerce des matières d'or et d'argent doivent, à leur arrivée dans une commune, se présenter à l'administration municipale et produire les bordereaux des orfèvres qui leur ont vendu les ouvrages d'or ou d'argent dont elles sont porteurs. L'autorité municipale fait examiner les marques

(1) Annexe n° 2 au rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Albert Pétrot, relative au commerce de brocanteur, par M. Lefoullon, député (Ch. des Députés, n° 1217, annexe au procès-verbal de la séance du 7 mars 1895).

de ces ouvrages par des orfèvres, ou, à défaut, par des personnes connaissant les marques et poinçons, afin d'en constater la légitimité (1).

L'article 94 de la loi de brumaire prescrit à l'autorité municipale de saisir chez les marchands ambulants, et de remettre au tribunal correctionnel, les ouvrages qui ne seraient pas accompagnés de bordereaux ou qui n'auraient pas été déclarés, ou qui ne porteraient pas les marques réglementaires, ou enfin dont les marques paraîtraient contrefaites. Il ajoute que le tribunal appliquera les peines portées contre les orfèvres pour des contraventions semblables, à savoir : pour la première fois, une amende de 200 francs; pour la seconde fois, une amende de 500 francs, avec affichage du jugement aux frais des délinquants, dans toute l'étendue du département; la troisième fois, l'amende est de 1.000 francs et s'accompagne de l'interdiction de pratiquer à l'avenir, sous peine de confiscation, le commerce des objets de joaillerie, orfèvrerie, etc... Il est à noter que la production de bordereaux n'étant pas imposée aux orfèvres, le défaut de production de ces documents par des marchands ambulants ne les rend passibles d'aucune sanction pénale; ainsi en a justement décidé la Cour d'Appel de Douai, par un arrêt du 24 février 1832.

La loi du 19 brumaire an VI est toujours en vigueur.

(1) Par ailleurs, des arrêtés municipaux astreignent parfois ces personnes à justifier devant le Commissaire de police, de leur identité, de leur domicile et de tous autres renseignements qu'elles peuvent être, le cas échéant, requises de fournir.

CHAPITRE II

LA LOI DU 25 JUIN 1841 SUR LES VENTES EN DETAIL A CRI PUBLIC DES MARCHANDISES NEUVES

Il convient d'analyser d'abord les principales dispositions de cette loi, qui intéresse indirectement les professions ambulantes puisqu'elle réglemente les ventes à la criée sur la voie publique, hors des halles et marchés (1), puis d'en signaler brièvement l'application par les tribunaux.

SECTION I

ANALYSE DE LA LOI DE 1841

La loi du 25 juin 1841 interdit, dans son article premier, les ventes en détail à cri public des marchandises neuves.

Sont visées par cette disposition :

1° Les ventes aux enchères;

2° Les ventes au rabais;

3° Les ventes à prix fixe proclamé, avec ou sans l'assistance d'officiers ministériels (2).

(1) A ce titre elle n'est pas applicable aux marchands étalagistes.

(2) Le législateur a entendu donner à ces mots un sens absolument spécial et limitatif, ainsi que cela ressort de la réponse faite par le Garde des Sceaux, dans la séance de la Chambre du 8 avril 1841.

D'après sa déclaration, les ventes « à prix fixe proclamé » interdites sont uniquement *celles des marchandises détériorées ou de rebut, non conformes à l'échantillon neuf qui a été tout d'abord proclamé à prix fixe dans un but de tromperie.*

Cette interprétation a été confirmée par un jugement du Tribunal Correctionnel du Pas-de-Calais (affaire Werquin Abel, contre 13 commerçants d'Hazebrouck, 1922).

L'article 2 excepte de la prohibition portée par le précédent :

1° Les ventes prescrites par la loi ou faites par autorité de justice;

2° Les ventes après décès, faillite ou cessation de commerce, ou dans tous les autres cas dont d'appréciation sera soumise au tribunal de commerce;

3° Les ventes à cri public de comestibles et objets de peu de valeur, connus dans le commerce sous le nom de menue mercerie (1).

L'article 7 assure l'exacte application de ces dispositions en édictant à l'encontre des contrevenants la confiscation des marchandises mises en vente et, en outre, une amende de 50 à 3.000 francs, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu. Ces condamnations sont prononcées par le tribunal correctionnel.

SECTION II

L'APPLICATION DE LA LOI DE 1841

On compte peu de décisions judiciaires qui soient intervenues au sujet de l'application de la loi du 25 juin 1841 aux professions exercées par ambulance.

On peut signaler seulement un arrêt de la Cour de Cassation relatif à un marchand des quatre-saisons et un arrêt de la Cour d'Appel de Caen portant définition des ventes en détail.

§ I. — *L'ARRET DE LA COUR DE CASSATION*

DU 6 JUILLET 1907 (2)

Un marchand des quatre-saisons s'était vu dresser procès-verbal, par application de l'article 58 d'un arrêté du maire de Reims, en date du 3 avril 1906, qui interdisait aux établissements d'annoncer leurs marchandises par des cris.

(1) Cette disposition vise les articles communs de ménage, de mercerie ou de bonneterie, les vêtements et chaussures d'occasion, les fleurs, les fruits et légumes des quatre saisons, le beurre, les œufs, le fromage, les poissons et les coquillages (circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets, du 15 novembre 1928).

(2) Bul. Cr. t. CXII, n° 308.

Le tribunal de simple police de Reims, saisi de l'affaire, déclara illégal l'article 58 précité, en se référant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, posé par l'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 et en observant que l'article 2 de la loi du 25 juin 1841 affranchissait de l'interdiction portée par son article 1^{er} les ventes à cri public de comestibles, parmi lesquelles rentrent incontestablement les ventes effectuées par le marchand des quatre-saisons.

La Cour de Cassation, appelée à se prononcer à la suite du pourvoi formé, dans l'intérêt de la loi, par le Ministère public près le tribunal de simple police de Reims, cassa le jugement de ce dernier. La décision de la Cour Suprême fut ainsi motivée :

1^o L'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 qui consacre la liberté du commerce et de l'industrie, réserve le droit du maire, investi par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 de la qualité d'autorité de police municipale, d'édicter les règlements nécessaires au maintien du bon ordre dans les lieux publics ;

2^o L'article 2 de la loi du 25 juin 1841, qui excepte de la prohibition de vente de l'article 1^{er} les ventes de comestibles, ne dispose pas relativement à l'exercice par un marchand de la faculté, entièrement distincte, d'annoncer ou d'offrir à haute voix la marchandise qu'il met en vente. A cet égard, la loi de 1841 n'a pas restreint les attributions réglementaires de l'autorité municipale.

Il résulte de cet arrêt que l'arrêté municipal qui défend d'annoncer par des cris la nature et le prix des marchandises est légal et n'est contraire ni au principe de la liberté du commerce, cette liberté n'existant que sous réserve des pouvoirs conférés aux autorités de police municipale en vue d'assurer l'ordre public, ni à l'article 2 de la loi du 25 juin 1841, qui autorise les ventes à cri public des comestibles, cette disposition ne consacrant qu'une exception au principe de la défense de la vente à la criée des marchandises neuves.

§ II. — *L'ARRET DE LA COUR D'APPEL DE CAEN*

DU 21 NOVEMBRE 1935 (1)

Le nommé Rimlinger, marchand de lots de lames de scies neuves à prix proclamés avait été condamné à 16 francs d'amende par

(1) Cet arrêt, dont nous nous excusons de ne pas donner la référence, ne paraît pas avoir encore été inséré dans les recueils de jurisprudence.

le tribunal correctionnel de Mortain, par application de l'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1841.

La Cour d'Appel de Caen, saisie de l'affaire, réforma ce jugement par arrêt en date du 21 novembre 1935. Elle estima que la loi de 1841 n'interdit que la vente en détail, c'est-à-dire l'offre des marchandises « dans les conditions de poids, de mesure ou de nombre dans lesquelles elles sont habituellement livrées au public ». La Cour dit qu'en l'espèce, il n'y avait ni vente en détail, puisque l'acheteur était tenu d'acheter le lot composé par le vendeur ni vente aux enchères ou au rabais, puisque le prix était fixé par le vendeur et uniforme. En conséquence elle relaxa l'inculpé des fins de la poursuite.

Nous ne retiendrons de cet arrêt, que la conclusion qu'il implique : la vente d'objets, même neufs, présentés au public sous forme de lots indivisibles pour lesquels un prix uniforme, qui n'est pas la somme des valeurs commerciales de chacun des objets ainsi groupés, est librement fixé par le vendeur, ne tombe pas sous le coup de la prohibition de vente à cri public édictée par l'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1841.

CHAPITRE III

LE COLPORTAGE D'IMPRIMES ET LA LOI DU 29 JUILLET 1881

SECTION I

SITUATION LEGALE DES COLPORTEURS D'IMPRIMES (1)

Le Chapitre III, § 2, de la loi sur la presse, vise, dans ses articles 18 à 22, le colportage et la vente sur la voie publique, ou en tout autre lieu public ou privé, de livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies et photographies.

Quiconque veut exercer la profession de colporteur ou de distributeur d'imprimés, est tenu de souscrire une déclaration à la Préfecture du département où il a son domicile.

Toutefois, en ce qui concerne les journaux et autres feuilles périodiques, la déclaration peut être faite soit à la Mairie de la commune dans laquelle doit se faire la distribution, soit à la Sous-Préfecture. Dans ce dernier cas, la déclaration est valable pour toutes les communes de l'arrondissement (article 18) (2).

La déclaration contient les nom, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance du déclarant; il en est délivré récépissé immédiatement et sans frais (article 19).

La distribution et le colportage accidentels ne sont assujettis à aucune déclaration (article 20). Cette disposition peut entraîner,

(1) Un décret-loi du 8 août 1935 (*J. O.*, 9 août 1935, p. 8680) concerne le colportage et le démarchage des valeurs mobilières. Le premier est interdit. Le second n'est licite que dans certains cas et les conditions dans lesquelles il peut s'exercer sont étroitement précisées.

(2) Loi du 9 mars 1878, article 1^{er}.

dans la pratique, certaines difficultés, car il en résulte, pour les services de police, l'obligation de constater, avant de dresser procès-verbal, que les faits de colportage, même répétés, constituent bien le principal commerce de l'individu appréhendé. Se justifie-t-elle, également, en théorie?

Les rédacteurs du Code Pénal semblent n'avoir envisagé que les *délits d'habitude* et non les contraventions d'habitude (1), car la contravention correspond à un fait tombant sous le coup d'une loi édictant des peines de simple police, fait dont la constatation doit être immédiate et la répression aussi prompte que possible (2). Or, l'article 21 de la loi de 1881 établit, à l'encontre des infractions aux dispositions que nous venons de rapporter (3) une amende de 5 à 15 francs et un emprisonnement de un à cinq jours, ce dernier étant nécessairement prononcé en cas de récidive ou de déclarations mensongères. Ces infractions rentrent donc dans la catégorie des contraventions, et, comme telles, auraient dû pouvoir être constatées et jugées indépendamment de toute condition d'habitude.

Enfin, l'article 22 stipule que « les colporteurs et distributeurs pourront être poursuivis conformément au droit commun. s'ils ont sciemment colporté ou distribué des livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies et photographies, présentant un caractère délictueux... » Comme complément de cette disposition, l'article 28 de la loi sanctionne d'une peine d'emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de seize à deux mille francs, l'outrage aux bonnes mœurs commis, notamment, par des écrits ou des imprimés mis en vente, distribués ou exposés dans des lieux publics. Par la suite, cette matière fut réglementée par les lois des 2 août 1882, 16 mars 1898 et 7 avril 1908. Il résulte de ces textes que, quiconque commet le délit d'outrage aux bonnes mœurs « par la vente, la mise en vente ou l'offre, même non publiques, l'exposition, l'affi-

(1) Article 61, sur le recel habituel de malfaiteurs. Article 334, sur l'excitation habituelle de mineurs à la débauche.

De même, les lois des 3 septembre 1807 et 15 décembre 1850 sur le délit d'usure, et du 30 novembre 1893 sur l'exercice illégal de la médecine, font de l'exercice habituel un élément constitutif du délit.

(2) Il n'est pas procédé à une *instruction* préalable au jugement, en matière de contraventions.

(3) Défaut ou fausseté de la déclaration. Défaut de présentation, à toute réquisition, du récépissé délivré par la Préfecture.

chage ou la distribution, sur la voie publique, d'écrits, d'imprimés autres que le livre, d'affiches, dessins, gravures, peintures, emblèmes, objets ou images obscènes ou contraire aux bonnes mœurs » encourt une peine d'emprisonnement d'un mois à deux ans et une amende de cent à cinq mille francs. Les lois de 1882, 1898 et 1908 visent les imprimés « autres que le livre ». Par conséquent, les livres constituant un outrage aux bonnes mœurs appellent l'application des articles 22 et 28 de la loi du 29 juillet 1881 et les personnes qui en pratiquent le colportage risquent, outre l'emprisonnement de un mois à deux ans, une amende de seize à deux mille francs (1).

Telles sont les dispositions légales qui déterminent la situation des colporteurs d'imprimés. Elles sont inconciliables avec les obligations mises à la charge des autres catégories de colporteurs par les diverses lois qui régissent les profession ambulantes et notamment celle du 16 juillet 1912 (2). La circulaire ministérielle du 3 octobre 1913 reconnaît, en effet, dans son paragraphe 6, que les colporteurs d'imprimés ne sont tenus que de se conformer aux prescriptions de la loi du 29 juillet 1881.

SECTION II

DOMAINE ET LIMITES DU POUVOIR REGLEMENTAIRE LOCAL

A L'EGARD DES COLPORTEURS D'IMPRIMES

Les colporteurs d'imprimés sont, d'une manière générale, assujettis aux actes des autorités de police locale réglementant l'usage de la voie publique. Mais certains agents administratifs ont cru qu'ils pouvaient édicter à l'encontre de cette catégorie spéciale d'ambulants des mesures particulièrement rigoureuses, en vue de maintenir, dans les rues et places des villes, le bon ordre et la tranquillité publique.

Nous verrons, dans notre troisième partie, les limites dans lesquelles les décisions des tribunaux administratifs et judiciaires ont enfermé l'exercice de ce pouvoir de police.

Indiquons dès maintenant que les actes des administrateurs ne peuvent, en aucun cas, aboutir directement ou indirectement, à la négation des libertés publiques reconnues aux particuliers.

(1) Au lieu d'une amende de cent à cinq mille francs.

(2) Cette loi sera examinée dans la seconde partie du livre.

Application de cette idée a été faite par le Conseil d'Etat dans le domaine de la liberté de colporter des imprimés sur la voie publique, corollaire de la liberté de la presse. Le Préfet du Nord avait pris l'arrêté suivant, valable dans tout le département : « La distribution des brochures, prospectus, appels, convocations, réclames, etc., est interdite sur les emplacements des foires, marchés, spectacles forains, divertissements publics, places des gares, stations de tramways, ainsi qu'aux portes des établissements d'enseignement, des hôpitaux, des hospices, des casernes, des édifices consacrés aux cultes, des cimetières, des usines ou ateliers et tous locaux où se tiennent des réunions publiques ou privées. Cette interdiction s'étend à une zone de cent mètres autour des emplacements et points ci-dessus désignés, ainsi qu'au parcours suivi par les cortèges utilisant les voies publiques. » Sur pourvoi formé contre cet arrêté par Pénicaud et la Compagnie nouvelle des chalets de commodité, le Conseil d'Etat en prononça l'annulation, pour excès de pouvoir, par décision du 30 novembre 1928 (S. 1929, III, p. 1). La Haute Assemblée a estimé en effet que « l'énumération des lieux et des circonstances où la distribution était interdite était tellement complète, qu'en fait il ne restait aucun jour pour la liberté de la distribution... Bien fins auraient été les colporteurs ou distributeurs qui auraient réussi à se poster en dehors de ces emplacements, périmètres ou trajets interdits » (1).

Il résulte de l'arrêt Pénicaud que le Conseil d'Etat, s'il ne perd pas de vue la nécessité de préserver la liberté de la presse des atteintes que l'autorité publique est parfois tentée de lui apporter, consent à ce que le colportage d'imprimés, qui est un élément de cette liberté, soit réglementé et, plus précisément, « cantonné d'une façon raisonnable » (1) sur la voie publique. Ce cantonnement est admissible, explique la décision du Haut Tribunal administratif lorsqu'il tend à protéger, dans l'intérêt du bon ordre, la proximité des écoles, des églises, des casernes, des usines; cette énumération, d'après M. Haurion, n'est pas limitative. Mais encore faut-il, pour que la validité d'une telle interdiction soit reconnue, qu'il s'agisse, suivant la formule de la décision étudiée, d' « écrits de nature à troubler l'ordre ». Il appartient aux autorités de police et aux juges, sous le contrôle du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, d'établir la liste des

(1) Maurice HAURIU : *Note sous l'arrêt Pénicaud.*

imprimés rentrant dans cette catégorie. Aucun critérium général ne peut en être donné, à raison de l'infinie variété des circonstances de temps et de lieu d'où dépendent les solutions appelées à intervenir. Il y a là, écrit M. Haurion, « un commencement de protection contre les propagandes et c'est peut-être tout ce que pouvait faire une jurisprudence en attendant une loi plus restrictive de la liberté du colportage. » (1)

(1) Dans le même sens que l'arrêt Pénicaud, voir Cass. Cr., 12 juillet 1934 (Bul. Cr. t. CXXXVIII, p. 273).

CHAPITRE IV

LE BROCHANTAGE PAR AMBULANCE ET LA LOI DU 15 FEVRIER 1898

Après avoir réglementé, par la loi du 25 juin 1841 les ventes au détail à cri public des marchandises neuves et, par la loi sur la presse du 29 juillet 1881, le colportage d'imprimés, le législateur contemporain a fait un nouveau pas en s'attaquant à certaines ventes qui, tant par les manières de procéder qu'elles impliquent que par la nature des objets sur lesquels elles portent, situent les personnes qui s'y consacrent en dehors de la catégorie habituelle des commerçants tenant boutique.

La loi que nous proposons d'étudier est la loi du 15 février 1898 sur le brocantage.

Nous analyserons d'abord la notion du brocantage. Puis opposant le brocantage sédentaire et le brocantage ambulant, nous signalerons les dispositions légales et administratives qui s'appliquent à ce dernier. Enfin, nous rappellerons les conditions particulières dans lesquelles s'exerce le brocantage ambulant, à Paris, sur le Carreau du Temple, et les problèmes qui se sont posés à ce sujet.

SECTION I

LA NOTION DU BROCHANTAGE

L'article 1^{er} de la loi du 15 février 1898 s'exprime ainsi :

« Tout brocanteur, revendeur de vieux meubles, linges, hardes, bijoux, livres, vaisselles, armes, métaux, ferraille et autres objets et marchandises de hasard, ou qui achète les mêmes marchandises neuves de personnes autres que celle qui les fabriquent ou en font le commerce, est tenu..... etc., »

La caractéristique du brocantage ressort de cette disposition (1). Brocanter, c'est acheter, vendre, échanger des objets de curiosité ou de hasard qui ne constituent pas des séries complètes et déterminées et qui ont ou auraient pu être utilisés. C'est entasser dans une boutique des pièces dépareillées dont les unes tenteront l'amateur d'antiquités, dont les autres, telles que les linge-ries, répondront aux besoins de personnes peu fortunées. Le brocanteur n'est spécialement ni un antiquaire, ni un marchand d'habits, ni un libraire, ni un armurier, ni un orfèvre, ni un marchand de meubles, mais il est tout cela, c'est-à-dire dans le domaine de l'usagé ou du neuf douteux, une sorte de caricature de grand magasin.

Il paraît utile de reproduire ici la définition qui en a été donnée par la 10^e Chambre du Tribunal Correctionnel de la Seine., dans un jugement du 14 mars 1914. Les brocanteurs, aux termes de cette décision, sont des « revendeurs qui trafiquent, par voie d'échange ou d'achat, de toutes sortes de marchandises d'occasion ou de hasard, ou qui opèrent sur une même généralité de marchandises à l'état de neuf, les tenant, non du commerçant ou du fabricant, mais des particuliers qui s'en sont peu ou point servis ».

Nous apporterons, toutefois, à cette formule, une précision qui résulte d'un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 9 juillet 1912. Le problème s'était posé de savoir, dans l'affaire qui fit l'objet de cette décision, si un commerçant patenté, ayant une spécialité définie, tombait sous le coup des dispositions de la loi du 15 février 1898, dans le cas où il trafiquait *accidentellement* sur des marchandises de hasard. La Cour d'Appel de Paris a estimé que ce commerçant ne pouvait être considéré comme brocanteur, des faits de brocantage isolés ne suffisant pas à constituer « un principal commerce ».

SECTION II

LE BROCANTAGE AMBULANT

Nous examinerons, dans un paragraphe premier, la situation administrative du brocantage ambulant antérieurement à la loi du 15 février 1898, et, dans un paragraphe second, les obligations que

(1) Il importe d'en remarquer la similitude avec la définition qui résulte de l'article 2 de l'ordonnance du 8 novembre 1780.

cette loi vint imposer aux brocanteurs exerçant par ambulance. Enfin, dans un paragraphe trois, nous signalerons les difficultés que fit apparaître l'application de la loi de 1898 et les observations qu'appellent certaines de ses dispositions.

§ I. — *LE BROCONTAGE AMBULANT AVANT LA LOI*

DU 15 FEVRIER 1898

Nous avons vu précédemment (1) que les édits ou déclarations royales, l'ordonnance du Lieutenant-Général de Police de Paris, en date du 8 novembre 1780, et les règlements rendus, chacun pour une circonscription déterminée, par les autorités administratives (prévôts, baillis, sénéchaux) ou les Parlements de province, avaient imposé aux brocanteurs un certain nombre d'obligations.

La réglementation antérieure à 1789 fut complétée par une ordonnance du Préfet de Police (2) du 15 juin 1831. Ce texte eut pour objet de rappeler aux brocanteurs de Paris et du ressort de la Préfecture de Police, dans l'intérêt de l'ordre public, les obligations que leur imposaient les lois, décrets et ordonnances en vigueur et de mettre ces derniers en harmonie avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, consacré par la loi des 2-17 mars 1791.

L'ordonnance de 1831 rappelait, tout d'abord, que nul ne pouvait exercer la profession de brocanteur « dans la ville de Paris et dans les communes rurales du ressort de la Préfecture de Police, sans s'être préalablement fait inscrire sur les registres ouverts à cet effet à ladite Préfecture » (3). L'impétrant devait produire, lors de l'inscription, sa patente ou une lettre portant décharge de ce droit et un certificat de domicile et d'individualité; pour obtenir la délivrance de cette pièce, il lui était prescrit de s'adresser au Commissaire de police à Paris et dans les communes rurales où il en existait, au Maire dans les autres communes. Remise lui était faite, ensuite, d'un bulletin d'inscription, qu'il demeurait tenu de faire viser sans frais à la Préfecture de Police entre le 1^{er} avril et le 30

(1) Chapitre 1^{er}, Section 1.

(2) M. VIVIEN.

(3) Cf. déclaration de 1778, article 1^{er}.

juin de chaque année et d'une médaille en cuivre devant être portée d'une manière apparente, sur laquelle étaient gravés ses nom, initiales des prénoms et numéro du bulletin (1). La médaille et le bulletin ne pouvaient être cédés, vendus, prêtés, engagés (1). En outre, le brocanteur renonçant à son état ou s'absentant de sa résidence, devait obligatoirement déposer ses bulletin et médaille à la Préfecture de Police s'il habitait à Paris, au Commissariat de Police ou à la Mairie s'il était domicilié dans une commune rurale. En cas de décès, ce dépôt devait être fait par les héritiers ou ayant-droits.

L'article 7 de l'ordonnance du Préfet de Police astreignait ensuite les brocanteurs régulièrement inscrits et munis de la médaille, à tenir un registre timbré pour y inscrire « exactement, jour par jour, sans aucun blanc, rature, surcharge ni interligne, les hardes, linges et autres objets qu'ils achèteront, ainsi que les noms et demeures des vendeurs ». Ce registre devait être coté et paraphé par le Commissaire ou le Maire de la résidence du brocanteur et porter en tête les nom, prénoms, âge, demeure et signalement de celui-ci, ainsi que le numéro de sa médaille; il devait, d'autre part, être examiné et visé, chaque mois, par ces fonctionnaires (2), sur le vu de la patente de l'année ou du certificat d'exemption du droit de patente (3). Par ailleurs, les brocanteurs devaient déclarer leurs changements de résidence à la Préfecture de Police et au Commissaire de Police ou au Maire de leur ancienne et de leur nouvelle résidence (4).

Obligation leur était faite, également, d'être constamment porteurs de leurs bulletin, patente et registre, et, le cas échéant, de les représenter, ainsi que les effets et objets qu'ils auraient achetés ou échangés, à toute réquisition des Maires, Commissaires de Police, officiers de paix et agents de la Préfecture de Police (5).

(1) Cf. déclaration de 1778, article 2.

(2) Le maire était, à cette époque, un agent du pouvoir central, nommé par lui.

(3) Il importe de remarquer l'analogie presquelittérale qui lie l'article 7 de l'ordonnance de 1851 à l'article 3 de l'ordonnance de police du 8 novembre 1780.

(4) Cf. Ordonnance de 1780, article 3, in fine.

(5) Cf. Ordonnance de 1780, article 4.

En ce qui concernait les marchandises susceptibles d'être achetées ou vendues par les brocanteurs, l'ordonnance de 1831, reprenant la disposition de l'ordonnance de police du 8 novembre 1780 (1), leur faisait défense d'acquérir des « hardes, meubles, livres, bijoux et autres objets quelconques » d'enfants mineurs qui ne seraient pas munis du consentement écrit de leur père, mère ou tuteur. Elle leur interdisait, d'autre part, de vendre ou d'acheter aux soldats ou aux particuliers, des armes prohibées, des armes de guerre et des effets d'habillement ou d'équipement (2).

Enfin, l'ordonnance du Préfet de Police prescrivait aux brocanteurs « de porter leurs marchandises à découvert sans pouvoir les déposer ou étaler sur la voie publique » (3) et leur donnait la faculté de se réunir sur la place de la Rotonde, devant les abris du Marché du Temple, « depuis onze heures du matin jusqu'à deux heures de relevée », sans leur permettre de se rassembler « sur les quais, ponts, halles et marchés et sur les autres points de la voie publique pour y faire leur commerce ».

En province, comme dans la capitale, les édits, déclarations, ordonnances et règlements divers, dont la jurisprudence reconnut, à maintes reprises, la validité (4) constituèrent jusqu'en 1898, les codes locaux du brocantage.

Les tribunaux estimèrent, toutefois, que ces textes n'avaient pu conserver leur force obligatoire que dans les circonscriptions territoriales où ils s'appliquaient autrefois. Il fut jugé, à cet égard, qu'un brocanteur établi à Asnières, n'était pas passible des peines portées dans l'édit de 1776, la déclaration de 1778 et l'ordonnance de 1780 (5) et que le règlement du baillage de Rouen du 26 janvier 1779 ne pouvait être étendu à une localité voisine de cette ville (6).

Certains Maires tentèrent bien, dans l'intérêt de l'ordre public, de prendre des arrêtés pour étendre l'application des textes cités à

(1) Article 1^{er}.

(2) Cf. Déclaration du 23 mars 1728. Décret du 2 Nivôse an XIV (12 Mars 1806). Ordonnance royale du 24 juillet 1816.

(3) Cf. Déclaration du 29 mars 1778, article 5.

(4) Tribunal de commerce de la Seine (21 mai 1877), Cour de Cassation (1^{er} février 1878).

(5) Tribunal Correctionnel de Paris (9 mars 1878).

(6) Tribunal correctionnel de Rouen (4 janvier 1876).

d'autres communes que celles dans lesquelles ils avaient autrefois autorité, mais la Cour de Cassation déclara, par deux arrêts de 1832 et du 1^{er} février 1878 que cette extension était entachée d'excès de pouvoir.

La Cour Suprême estima, pareillement, que, dans les localités pour lesquelles il n'y avait pas d'anciens règlements ou ordonnances, les Préfets et les Maires pouvaient bien prendre des arrêtés relatifs à la tenue des marchés, mais ne pouvaient imposer aux brocanteurs, de leur seule autorité, des mesures spéciales, telles que la tenue de registres timbrés et paraphés (1).

Il paraît opportun de remarquer que tous ces arrêts intervinrent avant que la loi du 5 avril 1884 ne donnât aux Maires, par son article 97, des pouvoirs de police lui permettant d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques et ne le chargeât, notamment, de maintenir « la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques... ». Ce que la Cour de Cassation avait pu qualifier d'excès de pouvoir, se serait sans doute intégré, après 1884, dans la notion de la police municipale.

Cette constatation aurait pu conduire le législateur à s'abstenir de concevoir une loi fixant le statut du brocantage (2) ; il aurait alors laissé aux autorités locales, la liberté de réglementer, dans le cadre de la liberté du commerce et de l'industrie, les professions exercées par ambulance. La législation de la période monarchique aurait « fait tache d'huile » et l'on serait, par suite, arrivé à une différenciation par régions des réglementations s'appliquant aux brocanteurs. Cette solution aurait offert le double avantage de présenter une plus grande souplesse et de permettre une meilleure adaptation aux besoins locaux ; dans telle grande ville, comme Paris, où le brocantage ambulante peut constituer, du point de vue de l'ordre et de la salubrité publics, un danger appréciable, l'autorité administrative aurait pu restreindre, autant que possible, les droits et libertés

(1) Cassation, 28 Avril 1832, 27 septembre 1851, 5 juillet 1860, 16 juillet 1870.

(2) Toutefois, l'arrêt de la Cour de Cassation de 1878 dit que le droit d'imposer aux revendeurs ou brocanteurs l'obligation de tenir un registre, ne rentrait pas dans le pouvoir réglementaire reconnu à l'autorité administrative ; qu'il n'était pas une mesure de sûreté générale ou de police locale et qu'une telle obligation ne pourrait résulter que d'une disposition de loi spéciale.

des brocanteurs; dans les campagnes, au contraire, et dans les hameaux de montagne, les administrateurs locaux auraient pu tenir compte, avant tout, des commodités que peuvent réserver à des populations éparses les divers commerces ambulants.

L'intérêt d'une loi spéciale était, cependant, évident et c'est ce que le législateur a compris.

En admettant, en effet, que les lois révolutionnaires, consacrant la liberté du commerce et de l'industrie, n'aient pas implicitement abrogé les édits et déclarations royales, comment accepter que des ordonnances rendues par de simples autorités de police, antérieurement à 1789, puissent, encore de nos jours, avoir force légale ? (1).

Il existait, en second lieu, du point de vue des pénalités encourues pour le même délit, des différences choquantes entre les différentes villes; c'est ainsi qu'à Paris les contrevenants pouvaient subir des amendes atteignant 400 livres, alors qu'à Rouen le maximum en était fixé à 10 livres.

La loi de 1898 répondit donc à un besoin d'unification de la législation relative au brocantage. Elle aurait pu en être un rajeunissement. Elle aurait pu, même, se construire sur des bases entièrement nouvelles. Nous allons voir qu'il n'en fut rien, que ses auteurs se bornèrent à insérer dans leur œuvre les principes dégagés par l'administration monarchique, qu'ils s'approprièrent même des phrases entières de l'ordonnance de 1780, et qu'ils se distinguèrent seulement, conformément à une certaine tendance du Parlement, par un adoucissement des pénalités.

§ II. — ANALYSE DE LA LOI DU 15 FEVRIER 1898

Le brocanteur est, par la nature même des opérations qu'il effectue, un commerçant tenant boutique. Les nécessités de l'approvisionnement peuvent, cependant, le conduire à exercer son métier sur la voie publique. Il est, en outre, certaines catégories de brocanteurs qui ne possèdent pas de boutique et qui achètent, échangent ou vendent exclusivement par ambulance. Ils sont spécialement visés par l'article 3 de la loi du 15 février 1898 qui les astreint, d'une

(1) Il faut signaler, cependant, que l'ordonnance de 1780 avait été renouvelée les 26 avril 1806, 25 juillet 1818 et 5 septembre 1828 par le Préfet de police, en vertu du droit qu'il tenait de l'article 48, § 2 de la loi des 19-21 juillet 1791 et de l'article 2 de l'arrêté consulaire du 12 Messidor an VIII.

part, aux mêmes obligations que les brocanteurs sédentaires et, d'autre part, au port d'une médaille d'un modèle déterminé.

Tous les brocanteurs sont, aux termes de l'article 1^{er} de la loi, tenus de se faire inscrire préalablement à l'exercice de leur profession sur les registres ouverts à cet effet à la Préfecture de Police, s'ils habitent à Paris ou dans le ressort de la Préfecture de Police, ou à la Préfecture du département de leur résidence dans les autres cas (1). A cet effet, ils doivent présenter leur patente (ou un certificat de décharge) et un certificat d'individualité (2). Ce dernier leur est délivré par un Commissaire de Police de la ville de Paris ou, s'il s'agit d'une agglomération relevant de l'autorité du Préfet de Police, par le Commissaire y résidant ou, à son défaut, par le Maire de la commune (3).

Après l'accomplissement de cette formalité, les brocanteurs sont munis, par les soins des services préfectoraux, d'un bulletin d'inscription, qu'ils sont, par la suite, tenus de présenter à toute réquisition, (4) mais qu'ils n'ont plus à faire viser tous les ans, comme le prescrivait l'ordonnance du 15 juin 1831.

L'article 1^{er} de la loi de 1898 oblige, en outre, les brocanteurs à tenir un registre coté et paraphé par le Commissaire de Police ou, à son défaut, par le Maire, et sur lequel ils doivent inscrire jour par jour et sans blancs ni ratures, les nom, surnoms, qualités et demeures de ceux avec qui ils contractent, ainsi que la nature, la qualité et le prix des marchandises. Ils doivent présenter ce registre à toute réquisition (5). L'ordonnance de 1831 en prévoyait le visa annuel; la loi de 1898 a supprimé cette obligation.

Enfin, les brocanteurs doivent, en cas de changement de domicile (6), faire une déclaration au Commissariat de police ou, à défaut, à la Mairie du lieu qu'ils quittent; ils doivent souscrire la même

(1) Cf. déclaration de 1778.

(2) Cf. ordonnance de 1831.

(3) Circulaire du Préfet de police aux commissaires de la ville de Paris et du ressort de la Préfecture de police (15 juin 1898).

(4) Cf. ordonnance de 1831.

(5) Cf. ordonnance de 1780.

(6) Il ne s'agit pas seulement du domicile professionnel mais aussi de la résidence personnelle. Cette disposition paraît donc viser les brocanteurs ambulants au même titre que ceux qui tiennent boutique.

déclaration au Commissariat ou à la Mairie de la ville où ils s'établissent (1).

Ces dispositions visent toutes les catégories de brocanteurs.

Ceux d'entre eux qui ne tiennent pas boutique sont spécialement astreints, par ailleurs (2), au port et à la présentation à toute réquisition d'une médaille sur laquelle sont inscrits leurs nom, prénoms et numéro d'inscription (3).

D'autre part, la loi du 15 février 1898, a édicté, dans son article 2, à la charge des brocanteurs tant sédentaires qu'ambulants, certaines *prohibitions d'achat* destinées à maintenir la moralité des opérations de brocantage. C'est ainsi que les brocanteurs ne peuvent acheter aucun objet mobilier à des mineurs, sans le consentement écrit de leur père, mère ou tuteur ainsi qu'à des personnes dont le nom et le domicile ne leur sont pas connus, à moins, dans ce cas, que l'identité des vendeurs ne soit certifiée par deux témoins eux-mêmes connus, qui doivent signer au registre (4). Tout brocanteur qui n'observe pas les prescriptions de cet article 2 encourt une peine d'emprisonnement de cinq jours à un mois et une amende de cinq francs à deux cents francs.

Les autres obligations des brocanteurs (5) sont sanctionnées par les peines de simple police ci-après : une amende de un franc à cinq francs et, en cas de récidive, un emprisonnement de un à cinq jours et une amende de dix francs à quinze francs ou l'une de ces deux peines seulement.

(1) *Cf.* ordonnance de 1780. Les Commissaires de la ville de Paris et du ressort de la Préfecture de police doivent informer, sans retard, le Préfet de police de ces déclarations (circulaire précitée du 15 juin 1898).

(2) Article 3 de la loi du 15 février 1898.

(3) *Cf.* déclaration de 1778. Le numéro est celui du registre d'inscription tenu à la Préfecture et du bulletin qui est remis à l'intéressé.

(4) *Cf.* ordonnance de 1780.

(5) Inscription sur les registres de la Préfecture ; tenue et présentation à toute réquisition du registre prévu à l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi ; déclarations en cas de changement de résidence ; port de la médaille ; présentation à toute réquisition du bulletin d'inscription délivré par la préfecture.

§ III. — *L'APPLICATION DE LA LOI DU 15 FEVRIER 1898*

Dès la mise en vigueur de la loi du 15 février 1898, plusieurs Préfets signalèrent au Ministre de l'Intérieur l'existence de certaines difficultés que le législateur n'avait pas prévues.

C'est ainsi que se posa la question de savoir si les bulletins d'inscription délivrés par les Préfectures, conformément à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi, étaient ou non assujettis au droit de timbre.

La délivrance des médailles provoqua également de sérieuses difficultés, par suite, notamment, de la suppression en 1912, des crédits inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur pour couvrir les frais d'insignes fournis aux brocanteurs.

D'autre part, quelques Préfectures estimèrent que la loi du 16 juillet 1912 sur les professions ambulantes avait abrogé la loi du 15 février 1898.

Enfin, l'obligation faite aux brocanteurs de tenir à jour un registre détaillé de leurs opérations parut difficilement applicable à ceux d'entre eux qui exercent leur profession par ambulance.

A. — *Les bulletins d'inscription sont passibles du timbre de dimension*

Le 13 août 1899, le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, adressa à son collègue des Finances la dépêche suivante :

« En préparant les instructions nécessitées par certaines difficultés d'application de la loi que m'ont signalées plusieurs Préfets, j'ai été amené à rechercher si le bulletin d'inscription était ou non assujetti au droit de timbre.

L'affirmative semblait, à première vue, résulter des termes des articles 12 de la loi du 13 brumaire an VII et 80, § 2, de la loi de finances du 15 mai 1818.

L'article 12 vise en effet : § 7 du N° 1 : « les *actes* des autorités administratives qui se délivrent aux citoyens, ainsi que les expéditions de ces actes » et § 10 du même numéro : « les actes et écritures..... pouvant faire titre..... ou être produits pour justification ».

De même, l'article 80 de la loi de 1818 décide que toutes les expéditions d'actes ou d'arrêtés administratifs devront être délivrées sur papier timbré.

Mais le bulletin d'inscription, bien que délivré par le Préfet et signé par lui, rentre-t-il effectivement dans les « *actes* » prévus par la loi ?

Peut-on, d'autre part, assimiler le bulletin à une expédition d'acte administratif, par le motif qu'il reproduit les indications portées sur le registre d'inscription de la préfecture (nom, prénoms, signalement, domicile, numéro d'inscription) ?

Enfin, le bulletin, quoiqu'étant surtout une pièce d'identité, tomberait-il sous le coup du § 10 précité, comme conférant au titulaire le droit d'exercer la profession de brocanteur ou comme constituant la preuve qu'il est régulièrement inscrit sur les registres de la Préfecture ?

Je vous serais très obligé de vouloir bien examiner la question et me faire connaître, dans le plus court délai possible, votre avis. »

Le 22 août suivant, le Ministre des Finances répondit que les bulletins d'inscription délivrés par les Préfectures aux brocanteurs lui paraissaient passibles du timbre de dimension.

En effet, leurs titulaires sont tenus de les présenter « à toute réquisition » ; ils sont, par suite, susceptibles d'être produits « pour justification » ou « défense » et tombent, à ce titre, sous l'application du N° 1 (§ 10) de l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII.

Le Ministre des Finances fit remarquer, par ailleurs, qu'une solution analogue était intervenue pour les récépissés des déclarations prescrites par les lois des 9 mars 1878 sur le colportage des journaux sur la voie publique, 17 juillet 1880 sur les débits de boissons et 14 août 1885 sur la fabrication et le commerce des armes.

B. — *La délivrance des médailles de brocanteur ambulant*

La loi n'a pas prévu les conditions dans lesquelles pourrait être délivrée aux brocanteurs la médaille qu'elle leur fait une obligation de porter ostensiblement. Les plus graves difficultés sont nées de cette omission.

Le 22 juillet 1899, le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, consulta le Ministre des Finances sur la question de savoir s'il y avait lieu d'exiger des brocanteurs ne tenant pas boutique, le remboursement du prix de cet insigne ou si, au contraire, celui-ci devait leur être délivré gratuitement.

Le 7 août suivant, M. Joseph Caillaux rappela, avec juste raison, à son collègue, qu'une disposition, rapportée chaque année dans la loi de finances, interdit toute perception au profit de l'Etat ou des établissements publics, qui n'auraient pas été formellement autorisée par le législateur.

Or, dans l'espèce, la loi sur le commerce de brocanteur ne soumettait la délivrance des médailles à aucun droit; il apparaissait, dès lors, impossible de contraindre les intéressés à payer la valeur de l'insigne qui devait leur être remis et le Ministre des Finances estima, à juste titre, que l'Administration ne pouvait pas se reconnaître le droit d'exiger le remboursement du prix de revient des plaques des brocanteurs ambulants.

M. Caillaux exprima, toutefois, la crainte que cette interprétation ne conduisit à grever le Trésor d'une trop lourde charge; pour pallier à ce danger; il se déclara prêt, au cas où l'estimation du Ministère de l'Intérieur justifierait son appréhension, à étudier la possibilité d'insérer dans la loi de finances de l'exercice 1900, un article donnant à l'Administration le droit de ne délivrer les médailles de brocanteurs que contre paiement d'une somme déterminée.

Le Ministre de l'Intérieur ayant estimé qu'un crédit assez faible serait suffisant pour faire face à la dépense envisagée, aucune suite ne fut donnée à cette suggestion, et une somme de 6.300 francs fut allouée au département de l'Intérieur, sous forme de crédit additionnel à l'exercice 1899, pour couvrir les frais d'acquisition des médailles de brocanteurs. Ce crédit, progressivement réduit à 1.000 francs, fut définitivement supprimé en 1912.

Depuis cette date, l'Administration ne dispose plus d'aucun fonds permettant de fournir des insignes aux brocanteurs ambulants qui en expriment le désir, et elle ne peut réserver aucune suite aux demandes qui lui sont adressées soit par les Préfectures, soit par les commerçants eux-mêmes.

Dans la pratique, quelques administrations préfectorales — à Paris notamment — lorsqu'elles reçoivent une déclaration au titre de la loi de 1898, remettent à l'intéressé, outre le bulletin d'inscription défini par l'article 1^{er} de cette loi, un bon lui permettant de se faire délivrer, contre paiement, par le fournisseur de la préfecture, une médaille spéciale sur laquelle doivent figurer, d'après les indications portées sur le bon, ses nom, prénoms et numéro d'inscrip-

tion. Mais, dans la majorité des départements, les prescriptions de l'article 3 de la loi du 15 février 1898, paraissent avoir été perdues de vue, du fait que les préfectures n'ont pas de crédit pour fournir gratuitement l'insigne aux brocanteurs et qu'elles ne peuvent leur en imposer l'achat.

Si l'on voulait, aujourd'hui, rendre effective l'application de cet article 3, il conviendrait, semble-t-il, de reprendre, soit dans un projet de loi distinct, soit à l'occasion d'une loi de finances, la solution envisagée en 1899 par le Ministère des Finances et de conférer expressément à l'Administration le droit d'imposer aux brocanteurs, lors de leur inscription à la Préfecture, le paiement d'une somme représentant les frais d'acquisition de l'insigne qu'ils doivent porter.

Mais une telle disposition législative présenterait des inconvénients certains. En effet, « la médaille, inutile puisqu'elle fait double emploi avec le carnet d'inscription, est, par surcroît, dangereuse, attendu qu'elle favorise des agissements délictueux ou dolosifs » (1). La déclaration royale de 1778 et l'ordonnance du Préfet de Police du 15 juin 1831 qui avaient imposé aux brocanteurs le port d'une médaille, stipulaient expressément que cet insigne ne pouvait être cédé, prêté, vendu, engagé sous peine de sanctions sévères. L'ordonnance imposait, d'autre part, aux brocanteurs l'obligation de remettre leur médaille lorsqu'ils cessaient leur métier et de la déposer lorsqu'ils s'absentaient de leur résidence; après leur mort, leurs héritiers devaient la restituer à l'Administration. La loi de 1898 n'a repris aucune de ces obligations ni interdictions et c'est pourquoi, frappé tant par ces lacunes de la loi que par les dangers qui pouvaient résulter de la vente, du prêt ou de la cession de ces insignes, reconnaissant, d'autre part, les difficultés de tout contrôle efficace, le Ministère de l'Intérieur n'a jamais insisté pour l'application intégrale des dispositions de l'article 3 et n'a donné aucune instruction en vue du port obligatoire et général de la médaille (2).

Cette manière de procéder est illégale puisqu'elle aboutit à libérer les brocanteurs ambulants d'une obligation à laquelle le législateur attachait traditionnellement une grande importance. Mais

(1) Rapport du Ministre de l'intérieur à la Commission des Comptes définitifs de la Chambre des Députés (29 février 1912).

(2) En réalité, les instructions et circulaires ont été élaborées mais n'ont jamais été adressées à leurs destinataires.

cette formalité perd une grande part de sa signification si l'on observe, en accord avec l'Administration, qu'elle fait double emploi avec la remise aux déclarants du bulletin d'inscription. Ce bulletin consiste dans le ressort de la Préfecture de Police, en un carnet cartonné de conservation facile, dont le possesseur peut aisément ne pas se départir et dont la production le met à même de justifier de la régularité de sa situation.

Nous n'hésiterons pas, dans ces conditions, à approuver pleinement l'attitude de l'Administration qui s'est efforcée d'appliquer, dans la mesure du possible, une loi insuffisamment mûrie.

C. — *La loi du 16 juillet 1912 n'a pas abrogé la loi du 15 février 1898*

A l'occasion de procès-verbaux dressés contre des marchands ambulants pour défaut de bulletin d'inscription de brocanteur, le Préfet de la Côte-d'Or consulta le Ministre de l'Intérieur en l'informant, que, de son point de vue personnel, la loi de 1912 sur l'exercice des professions ambulantes avait implicitement abrogé la loi du 15 février 1898.

Le Ministre lui répondit (1) qu'il lui paraissait impossible d'admettre l'idée de cette abrogation tacite, car la loi de 1912 « vise l'exercice des professions ambulantes en général, sans qu'il puisse être dérogé aux prescriptions particulières prises en vue de l'exercice d'un commerce défini et réglementé par une loi spéciale ».

Cette réponse n'était que l'application du principe juridique suivant lequel la règle générale ne déroge pas à la règle spéciale : *legi speciali per generalem non derogatur*.

Il en résulte qu'un brocanteur qui exerce hors du lieu de son principal établissement ou ne possède pas de boutique, doit se conformer aux stipulations de la loi de 1898 et, d'autre part, se munir de l'une des trois pièces instituées par la loi de 1912 : récépissé de déclaration, carnet d'identité, carnet anthropométrique, selon qu'il rentre dans la catégorie des marchands ambulants, ou dans celle des forains, ou enfin, dans celle des nomades (2).

(1) Dépêche du 25 septembre 1923.

(2) Ces distinctions de la loi de 1912 seront examinées dans la seconde partie de cet ouvrage.

D. — *Inconvénients qui résultent pour les brocanteurs ambulants de l'obligation de tenir un registre détaillé de leurs opérations*

Nous avons vu que l'article 1^{er} de la loi du 15 février 1898 oblige les brocanteurs même ambulants, à tenir un registre coté et paraphé par le Commissaire de Police ou, à son défaut, par le Maire, et sur lequel ils doivent inscrire, jour par jour et sans blancs ni ratures, les noms, surnoms, qualités et demeures de ceux avec qui ils contractent, ainsi que la nature, la qualité et le prix des marchandises. Ils doivent présenter ce registre à toute réquisition.

Ni la loi, ni les documents parlementaires ne spécifient si les brocanteurs doivent emporter ce registre dans les déplacements qu'ils effectuent pour les besoins de leur commerce; d'autre part, les instructions ministérielles qui devaient commenter la loi de 1898 n'ont jamais paru.

Il semble, dans la pratique, bien difficile d'imposer à un brocanteur qui se rend à domicile ou qui fréquente les foires et marchés, l'obligation d'être porteur du registre et d'y inscrire, au fur et à mesure de ses achats et de ses ventes, les nom, prénoms, domicile des personnes avec lesquelles il contracte et la nature, la qualité et le prix des marchandises. Cette difficulté ne passa pas inaperçue des Services du Ministère de l'Intérieur et une note du 3^e Bureau de la Direction Générale de la Sûreté Nationale, en date du 24 octobre 1932, proposa la solution suivante : « les sanctions de la loi du 15 février 1898 étant d'ordre pénal, il conviendrait, semble-t-il, de consulter M. le Garde des Sceaux sur les conditions dans lesquelles elle doit être appliquée. Si le Ministre de la Justice estime qu'aucune disposition légale ne permet d'obliger les brocanteurs à présenter leur registre en dehors de leur domicile, une circulaire, dont copie serait adressée au Ministère de la Guerre aux fins d'insertion au Mémorial de la Gendarmerie, pourrait inviter les Préfet à donner les instructions utiles aux Maires et aux services de police » (1).

Il faut noter, cependant, que les réglementations antérieures à la loi de 1898, ne dispensaient pas les brocanteurs ambulants de l'obligation d'emporter leurs registres avec eux. Il semble donc, qu'en l'absence de prescriptions plus récentes, il doive en être de même de nos jours.

(1) Cette note, remise à M. Israel, sous-secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur, ne paraît pas avoir eu de suite.

SECTION III

LE BROCANTAGE AMBULANT SUR LE MARCHÉ DU CARREAU DU TEMPLE

A PARIS

La Ville de Paris est, en droit et en fait, dans une situation particulière par rapport aux autres villes de France. En droit, d'une part, les pouvoirs de police reconnus aux Maires par l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884, sont, à Paris et dans le département de la Seine, conférés au Préfet de Police. En fait, d'autre part, l'étendue de la capitale, l'intensité de la circulation qui anime ses artères, la diversité des groupes de population qui la composent, y rendent les exigences de l'ordre public infiniment plus impérieuses que dans les centres de province, même les plus importants. C'est pourquoi la réglementation du brocantage ambulant et l'application de la loi de 1898 ont pris, à Paris, une importance particulière, dont nous rendrons compte en étudiant l'ordonnance du Préfet de Police du 9 avril 1914 portant réglementation des ventes sur le carreau du Temple.

L'origine du Carreau remonte à 1122. A cette époque, des artisans et petits marchands, voulant échapper à la rigueur de certaines ordonnances royales et aux poursuites de leurs créanciers, vinrent chercher « asile et franchise » dans l'enclos du Temple, qui relevait de la juridiction du Grand-Prieur de l'Ordre des Chevaliers de Jérusalem. La Révolution, en proclamant la liberté du travail et l'abolition des droits seigneuriaux, fit disparaître les privilèges du Temple. Le commerce de la friperie s'y maintint cependant. Le Carreau est, de nos jours, une halle où règnent des usages archaïques; c'est ainsi que le brocanteur doit y présenter sa marchandise à même le sol, sièges, tables ou comptoirs étant interdits.

Ce marché (qu'il convient plutôt de qualifier de simple réunion de brocanteurs ambulants) fit l'objet de nombreuses ordonnances de police, dont la dernière, en date du 9 avril 1914, est toujours en vigueur.

« Le Carreau du Temple — dit l'article 1^{er} de ce texte — est affecté à la revente par les brocanteurs :

1° Des marchandises d'occasion telles que vieux linges, hardes, objets d'ameublement, etc...;

2° Des mêmes marchandises neuves, achetées à des personnes autres que celles qui les fabriquent ou en font le commerce.

Il est interdit de mettre en vente des revolvers, armes à feu, poignards, stylets et couteaux à virole ».

Ne sont admis à vendre sur le Carreau « que les brocanteurs pouvant justifier qu'ils ont satisfait à toutes les obligations de la loi du 15 février 1898 » et « nantis de leurs médailles, carnets et livrets de police » (article 3). Ils sont assujettis par l'article 10 à certaines interdictions destinées à assurer le maintien du bon ordre, notamment celles d'étaler et de vendre leurs marchandises dans les passages réservés pour la circulation du public, d'annoncer par des cris la nature et le prix des articles mis en vente, d'aller au-devant des acheteurs pour leur offrir des marchandises, de leur barrer le chemin, de les tirer par le bras ou les vêtements ou de les faire racoler soit au dehors soit à l'intérieur du marché, etc...

La disposition essentielle de cette ordonnance est celle de l'article 1^{er} qui, reproduisant le même article de la loi du 15 février 1898, interdit la vente du « neuf » sur le Carreau du Temple, à moins qu'il ne s'agisse d'objets achetés à des particuliers. Cette prescription fut, dès le début, un peu perdue de vue à raison de la difficulté de distinguer parfois le « neuf » de l'« occasion ». Aussi, après la guerre, les brocanteurs se mirent-ils de plus en plus à vendre des marchandises neuves. Ces infractions à la loi de 1898 et à l'ordonnance de la Préfecture de Police provoquèrent, de la part des commerçants détaillants établis en boutique, de vives protestations qui amenèrent le Préfet, dès le mois de mai 1920, à faire engager contre les contrevenants des poursuites en simple police et, accessoirement, à ordonner leur expulsion temporaire du Carreau. Cette dernière mesure eut pour conséquence une telle baisse des recettes que la Ville de Paris tirait des droits de place que le Préfet de la Seine adressa des réclamations à son Collègue; d'autre part, elle équivalait, pour ceux qu'elle frappait, à la privation de tous moyens d'existence. Pour remédier à cette situation et concilier les intérêts en présence, la Préfecture de Police envisagea une distinction entre, d'une part, le neuf véritable, dont la vente demeurerait formellement interdite aux brocanteurs, et, d'autre part, *le neuf ayant un caractère d'occasion*, catégorie comprenant, dans l'esprit du Préfet

de Police, « tous les objets dont la valeur initiale se trouve dépréciée pour une raison quelconque » (1) et que les brocanteurs auraient, à l'avenir, le droit de mettre en vente, sous réserve de justifications d'origine.

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie, consulté, au mois de juin 1924, sur la valeur de cette distinction, répondit le 26 juillet suivant, qu'il estimait, à raison de la distinction très difficile à établir entre le neuf véritable et le neuf d'occasion, qu'il y avait lieu de s'en tenir à l'application stricte des dispositions de la loi de 1898. « L'interprétation que l'autorité préfectorale pourrait donner aux prescriptions légales, ajoutait le Ministre, n'aurait, d'ailleurs, d'autre force que celle d'un simple avis qui ne saurait, en aucune façon, lier la décision du juge en présence des termes formels de la loi. »

L'Administration décida, alors, de faire trancher la question par les tribunaux sur des cas d'espèce. Pour cela, elle donna au Service de surveillance du Carreau les instructions nécessaires pour faire constater par des procès-verbaux des cas judicieusement choisis de vente de marchandises neuves par des brocanteurs, Trente-cinq procès-verbaux furent dressés en avril et mai 1922. Le Tribunal de simple police de Paris condamna les contrevenants, le 15 mars 1923, à 1 franc d'amende, les débats ayant établi qu'une quantité considérable d'articles neufs étaient spécialement fabriqués en série pour le marché du Carreau du Temple (2).

L'élément retenu par le Tribunal pour caractériser le « neuf » était donc, la fabrication en série.

La Cour de Cassation, saisie du pourvoi formé contre ce jugement, le rejeta et confirma la décision rendue en simple police (3).

L'Administration se rangea au point de vue de l'autorité judiciaire et, sans abandonner, d'ailleurs, sa distinction entre « neuf véritable » et « neuf d'occasion », décida de tolérer la vente par les brocanteurs du Carreau des objets neufs rentrant dans la catégorie

(1) objets d'étalage, démodés, défraîchis.

(2) Une commission, constituée le 10 décembre 1923, se rendit, le 7 mars 1924, sur le Carreau. Elle constata que la majorité des brocanteurs vendaient « des objets neufs fabriqués en série avec assortiments complets, de tailles et de teintes ».

(3) Arrêt du 18 octobre 1924.

des soldes (1), à condition, toutefois, qu'il ne s'agisse pas de marchandises mises en vente en séries complètes de tailles et de teintes. mais d'articles dépareillés.

Depuis cette décision, les choses sont restées en l'état. La manière de voir des services administratifs correspond à une appréciation empirique, mais profondément équitable, d'une situation que les autorités chargées du maintien de l'ordre ne pouvaient que considérer comme un fait, tendant par son existence même, à faire échec à la loi. Le commerce sédentaire ne peut réellement pas subir de préjudice du fait de la mise en vente, par quelques centaines d'individus, d'objets défraîchis par une longue exposition dans des étalages, démodés, ou qui comportent des défauts de fabrication. Les groupements commerciaux, n'ont, d'ailleurs, jamais sérieusement protesté contre l'autorisation donnée à une corporation intéressante de mettre en vente des marchandises dites « neuves », présentant ces caractéristiques.

Que vaut, toutefois, la distinction entre « neuf véritable » et « neuf d'occasion » ? Elle n'a été à l'origine, que la traduction en termes juridiques des nécessités d'interprétation imposées par les circonstances. Mais il semble qu'elle fut, par la suite, validée par le Tribunal de simple police de Paris et par la Cour de Cassation, puisqu'on peut retenir de la formule du jugement de 1923, par argument a contrario, que les articles qui ne sont pas fabriqués ou mis en vente en séries complètes de tailles et de teintes ne présentent pas le caractère de marchandises neuves. Il convient même de remarquer que l'autorité judiciaire se base pour définir le « neuf », sur le critérium de la fabrication en série, alors que l'Administration considère également comme neufs, les objets qui, bien que fabriqués ou présentés par pièces dépareillées, ne sont pas défraîchis ou démodés ou ne présentent aucun vice de fabrication. L'interprétation administrative est donc, sur ce point particulier, plus restrictive des droits des brocanteurs ambulants que celle des tribunaux judiciaires. Elle protège suffisamment les intérêts du commerce sédentaire. Elle offre, d'autre part, aux petits marchands du Carreau du Temple la possibilité de mettre en vente, ainsi que leur syndicat en avait fait la demande (2), des marchandises analogues à celles qui sont couramment classées dans la catégorie des « soldes ».

(1) Objets défraîchis, démodés ou présentant des défauts de fabrication.

(2) Lettre au ministre de l'Intérieur du mois de décembre 1924.

CHAPITRE V

LA LOI DU 30 DECEMBRE 1906 SUR LES VENTES AU DEBALLAGE OU SOUS FORME DE SOLDES, LIQUIDATIONS OU VENTES FORCEES

Le législateur de 1898, s'engageant délibérément dans la voie ouverte par les lois de brumaire, de 1841 et de 1881, avait marqué sa volonté de mettre un terme à des pratiques parfois frauduleuses et susceptibles de porter atteinte aux droits du commerce sédentaire ou à l'ordre public.

Poursuivant son action, il allait, par la loi du 30 décembre 1906, s'attaquer, d'une part, à ces marchands au déballage qui, disposant sur le trottoir quelques objets contenus dans une valise, ont été qualifiés de « vendeurs à la sauvette » à raison de la rapidité avec laquelle ils détalent lorsqu'apparaissent les agents de police, et, d'autre part, à ces commerçants, en général, peu scrupuleux, qui, *empruntant temporairement les procédés du commerce ambulant*, cherchent à se débarrasser, en peu de temps, de stocks de marchandises souvent considérables.

Nous conformant au plan précédemment adopté pour l'étude des lois de 1841 et de 1898, nous diviserons ce chapitre en deux sections :

SECTION I. — Elaboration et analyse de la loi du 30 décembre 1906.

SECTION II. — Application de cette loi.

SECTION I

ÉLABORATION ET ANALYSE DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1906

§ I. — *ELABORATION DE LA LOI*

Comme la plupart des textes législatifs intervenus au sujet des ventes excluant les procédés habituels du commerce sédentaire, la loi du 30 décembre 1906 naquit de l'initiative parlementaire. Elle eut pour objet de mettre un terme aux abus auxquels donnaient lieu les ventes en détail des marchandises neuves, sous forme de soldes, liquidations, ventes forcées ou déballages, et de compléter la loi du 25 juin 1841 qui s'était révélée insuffisante pour empêcher certaines pratiques nuisibles aux intérêts des commerçants ordinaires.

L'examen de l'exposé des motifs prouve que les auteurs de la proposition de loi ont entendu soumettre à une surveillance assez stricte :

1° les ventes effectuées par les déballeurs et colporteurs qui vont de localité en localité vendre leurs marchandises à prix réduit;

2° les ventes pratiquées par certains individus qui, notamment à Paris et dans les grandes villes, ouvrent des magasins dans lesquels, sous prétexte de cessation de commerce ou de changement de domicile, à grand renfort d'annonces et de réclames en faveur de ces prétendus soldes, ils écoulent des quantités considérables de marchandises de basse qualité, vendues au rabais, souvent fabriquées à vil prix, spécialement en vue de ces ventes, ou volées ou enfin soustraites aux créanciers d'une faillite.

§ II. — *ANALYSE DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1906*

La loi du 25 juin 1841 s'était proposée d'interdire, en principe, les ventes en détail à cri public des marchandises neuves, mais elle avait ménagé un certain nombre d'exceptions à cette interdiction, notamment en faveur des ventes après décès, faillite, cessation de commerce ou autres cas analogues appréciés par le tribunal de commerce et des ventes de comestibles et objets de peu de valeur.

Ces exceptions ouvrirent la porte à des abus qui portèrent préjudice au commerce sédentaire.

Le législateur de 1906, désireux de protéger ce dernier contre des agissements dolosifs, décida que les ventes de marchandises neuves, non comprises dans les prohibitions de la loi du 25 juin 1844, ne pourraient, à l'avenir, être faites, sous forme de soldes, liquidations, ventes forcées ou déballages sans une autorisation spéciale du Maire de la Ville où la vente aurait lieu (1). Pour obtenir cette autorisation, le demandeur est tenu de fournir un inventaire détaillé des marchandises à liquider et d'indiquer leur importance en numéraire et le délai nécessaire pour leur écoulement (1). La loi donne, en outre, au Maire, le droit d'exiger du requérant la justification de la provenance des marchandises par la présentation de ses livres et factures (1). Enfin, le commerçant régulièrement autorisé par l'autorité municipale, ne peut, pendant toute la durée de la liquidation, recevoir d'autres marchandises que celles figurant à l'inventaire (1).

Les infractions à ces dispositions sont sanctionnées (2) par des peines identiques à celles prévues par la loi du 25 juin 1844, à savoir : la confiscation des marchandises irrégulièrement mises en vente, une amende de cinquante à trois mille francs et, le cas échéant, des dommages-intérêts (3).

SECTION II

APPLICATION DE LA LOI DU 30 DECEMBRE 1906

La loi du 30 décembre 1906 paraît être, par son objet même, d'ordre public. L'examen de la jurisprudence (4) à laquelle elle a donné naissance confirme cette manière de voir. Les tribunaux ont estimé, en effet, que cette loi était *d'une application générale et absolue* et qu'elle visait aussi bien les commerçants établis dans une loca-

(1) Loi de 1906. Article 1^{er}.

(2) Loi de 1906. Article 2.

(3) Antérieurement à la loi de 1906, une loi du 21 avril 1905 avait décidé que les déballeurs seraient tenus de déposer leur patente à la mairie avant de procéder à la vente.

(4) Cours d'appel de Douai, 31 mars 1908 (S. 1909, II, p. 73) et de Lyon, 20 janvier 1910 (S. 1910, II, p. 240). Cour de Cassation, 24 juillet 1909 (Bul. Cr. t. CXIV, n° 405).

lité, que les ambulants, colporteurs et forains (1), alors que le législateur n'avait guère eu en vue que des ventes ayant un caractère temporaire et pratiquées par des personnes étrangères à la localité.

La jurisprudence a décidé, d'autre part, que les pénalités prévues par l'article 2 de la loi, ne sauraient être appliquées à un délinquant de bonne foi. Il appartient au juge du fait d'apprécier s'il y a eu ou non violation consciente de la loi (2).

Enfin, les tribunaux se sont attachés, *quant aux modes de vente frappés par la loi de 1906*, à une interprétation littérale et restrictive de son article premier. C'est ainsi que le Tribunal de simple police des Cantons réunis de Mâcon a estimé, dans un jugement rendu en audience du 9 novembre 1932, que la loi précitée « ne saurait recevoir application dans le cas de ventes et d'achats de bijoux, monnaies, antiquités, sous quelques formes et quelques lieux qu'ils interviennent, *ce genre d'opérations ne comportant ni réalisation de stocks, ni liquidation de ventes forcées.* » Ce tribunal a, en conséquence, déclaré qu'un arrêté municipal ainsi conçu : « Toutes ventes ou tous achats de marchandises, bijoux, monnaies, antiquités, etc... dans les hôtels, restaurants, cafés et autres établissements publics de la ville de Mâcon sont interdits, sans autorisation préalable du Maire », n'avait pu « légalement être rendu en exécution de la loi du 30 décembre 1906 qui ne saurait être étendue à des cas aussi différents de son objet sans porter atteinte à la liberté du commerce... ». L'administration, de son côté, saisie de la question de savoir « si une vente au déballage faite dans une salle mise à la disposition d'un hôtel est soumise à l'autorisation municipale, autrement dit, si la loi du 30 décembre 1906 est applicable aux *ventes et*

(1) En ce qui concerne ces derniers, toutefois, un jugement du tribunal de simple police de Chatellerault, du 17 juillet 1928, a décidé que les lois de 1841 et 1906 ne sont pas applicables aux marchands forains vendant dans les halles et marchés, sans utiliser l'une des forme de vente prévues par ces lois. Le maire ne peut exiger que ces marchands soient munis d'une autorisation individuelle.

(2) N'est pas considéré comme constituant une violation consciente de la loi, le fait pour un marchand forain, de déballer sa marchandise sur le marché d'une ville, sans autorisation préalable du maire, *alors qu'il paie régulièrement son droit de place à l'adjudicataire, mandataire délégué de la mairie*, et qu'il est, par suite, en droit de se croire implicitement autorisé à exercer son métier. (Trib. Corr. du Pas-de-Calais. Affaire Werquin Abel, contre treize autres commerçants d'Hazebrouck, 1922).

expositions faites dans un lieu privé » (1) émit l'avis suivant :
« Etant donné les termes généraux de cette loi, tout commerçant qui désire mettre en vente des marchandises neuves, sous forme de solde, liquidation ou déballage, doit, semble-t-il, solliciter l'autorisation du Maire, quel que soit le lieu où ces marchandises sont offertes. Toutefois, les dispositions de la loi étant d'ordre pénal, il appartient aux tribunaux, dans les cas d'espèce, d'apprécier si une vente est soumise aux obligations de la loi » (2). Toutefois, un arrêt du Conseil d'Etat du 3 mars 1933, a annulé une décision par laquelle le maire de Lille avait interdit une exposition-vente; la Haute-Assemblée a motivé son arrêt par le fait que les objets exposés (il s'agissait, en l'espèce, de bijoux et pierreries de grande valeur) étaient offerts à des prix normaux et qu'il n'y avait pas lieu, dans ces conditions, de faire application de la loi du 30 décembre 1906. Cette décision du Conseil d'Etat (3) est venue confirmer une jurisprudence presque unanime, suivant laquelle *l'élément essentiel des ventes visées par l'article 1^{er} de la loi de 1906 consiste dans l'infériorité du prix des marchandises mises en vente, par rapport à ceux pratiqués par le commerce local*.

Les services administratifs furent également amenés, par suite des réclamations des journaux et groupements forains contre les arrêtés municipaux réservant au commerce sédentaire le bénéfice des braderies périodiques, à étudier dans quelle mesure la loi de 1906 pouvait s'appliquer à ces sortes de marchés.

Le Ministre de l'Intérieur écrivit, à ce sujet, au Ministre du Commerce et de l'Industrie, le 1^{er} octobre 1932, la lettre ci-après : « Si, « comme elles l'étaient à l'origine, les braderies sont des marchés « ou sont écoulés des objets en général dépréciés ou vendus sous « forme de soldes, liquidations, ventes forcées ou déballages, ou « même des marchandises neuves vendues à cri public, la loi du « 30 décembre 1906 qui subordonne ces transactions à l'autorisation du Maire, permet à ce magistrat municipal de subordonner « son autorisation aux conditions qu'il peut juger utile d'imposer « en vue de protéger les intérêts du commerce local et des consom-

(1) Question écrite n° 9171, déposée le 28 juin 1934 à la Chambre des Députés, par M. Lacourt.

(2) Réponse à la question de M. Lacourt (16 juillet 1934).

(3) Affaire Maison Van Cleefs et Arpels, de Paris, contre maire de Lille.

« mateurs (1) ; par conséquent, il semble que le maire peut légalement interdire aux commerçants forains, étrangers à la commune, « d'y participer. Par contre, s'il s'agit d'un marché d'approvisionnement, je suis d'avis que le Maire ne saurait en réserver les « emplacements aux seuls commerçants de la localité. »

Cette interprétation ne saurait, toutefois, lier les tribunaux, à qui il appartient d'apprécier, dans chaque cas, si une braderie rentre ou non dans la catégorie des ventes réglementées par la loi du 30 décembre 1906. Un arrêt de la Cour de Cassation de 1934 a décidé qu'un arrêté municipal qui ouvre une braderie aux commerçants domiciliés et patentés dans la localité, viole le principe de la liberté du commerce et de l'industrie en subordonnant l'accès à cette braderie à une autorisation individuelle et en écartant d'une façon absolue une certaine catégorie de marchands ambulants et forains (2).

(1) Ce pouvoir des maires a été confirmé par deux décisions du Conseil d'Etat. Dans la première (Maufras, 23 juin 1911, Rec. 1911, p. 701), la Haute Assemblée a estimé que les maires ont le *pouvoir discrétionnaire* d'apprécier l'opportunité des ventes projetées, conformément à la loi de 1906 et d'accorder ou de refuser les autorisations demandées. Même jurisprudence dans l'arrêt Cascarine (16 décembre 1925, Rec. 1925, p. 1021. Conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet) ; ce dernier spécifie que ce pouvoir discrétionnaire a été conféré à l'autorité municipale, non seulement dans un but de police, mais aussi « en vue de protéger les intérêts du commerce local et des consommateurs ».

(2) La loi du 30 décembre 1906 est un texte très imparfait qu'il a été question, à maintes reprises, d'amender. Dans la mesure où elle s'applique aux liquidations, il paraît utile de la comparer aux lois étrangères. Presque toutes ces dernières, généralement celles qui visent la concurrence déloyale, réglementent les liquidations :

Norvège : loi du 7 juillet 1922 ;

Danemark : loi du 29 mars 1922, modifiée par la loi du 9 avril 1926 ;

Finlande : loi du 31 janvier 1930 ;

Allemagne : loi du 7 février 1909, modifiée par l'ordonnance du 9 mars 1931 ;

Estonie : loi du 31 juillet 1931 ;

Hongrie : loi de 1923, modifiée en 1933 ;

Autriche : ordonnance du 11 novembre 1933.

Le principe général de ces législations est que toute vente annoncée spécialement comme destinée à écouler rapidement, au détail, une quantité considérable de marchandises, à des conditions ou à des prix spécialement avantageux, à raison de circonstances spéciales, telles que cessation de commerce, cession de l'entreprise, sinistre, accident ou autre cause similaire, constitue une liquidation.

Dans cette première partie, que nous venons de terminer par l'étude de la loi du 30 décembre 1906, nous avons vu le législateur

Dans les législations allemande, finlandaise, norvégienne et danoise, les commerçants désireux de procéder à une liquidation, n'ont pas à en solliciter l'autorisation ; mais avant l'ouverture de cette opération, ils doivent souscrire une déclaration indiquant les motifs de la liquidation, l'endroit où elle doit avoir lieu, sa durée (indication des dates d'ouverture et de clôture) et fournir un inventaire détaillé de toutes les marchandises à vendre (genre, quantité, qualité) ainsi que l'attestation que ces marchandises sont déjà acquises. Cet inventaire doit être mis à la disposition du public et, spécialement, des organisations professionnelles.

L'autorité administrative a un droit de surveillance sur les opérations de la liquidation. Généralement, celle-ci ne peut pas durer plus de trois mois, sauf dérogation particulière. Il est formellement interdit aux intéressés d'acquiescer, postérieurement à la remise de la déclaration, des marchandises en vue de la liquidation.

En Autriche et en Hongrie, l'ouverture d'une liquidation est subordonnée à une autorisation de l'autorité industrielle compétente, après avis des organisations professionnelles ; elle est soumise à des règles très strictes d'organisation et de surveillance.

En outre, toutes ces législations autorisent, sans formalités particulières, les liquidations habituelles dites de fin de saison ou d'inventaire. Quelques-unes, cependant, en fixent le nombre et la durée, sauf dérogations ; d'autres donnent pouvoir aux autorités locales pour les réglementer. Généralement, la durée en est limitée à deux mois.

Aucune de ces lois ne parle des ventes au déballage et des ventes effectuées par des commerçants étrangers à la localité ; elles semblent relever des lois sur le colportage et sur la police générale.

La loi française du 30 décembre 1906 a eu spécialement en vue les ventes ayant un caractère temporaire et pratiquées par des personnes étrangères à la localité, mais à raison des termes généraux employés par le législateur, la jurisprudence l'a appliquée à toutes les ventes effectuées sous les formes qu'elle indique même par des commerçants sédentaires établis dans la localité, soit pour des raisons spéciales, par exemple, en cas de cessation de commerce, fin de bail, événements divers, tels qu'incendie, inondations, etc... soit même, suivant les habitudes du commerce, périodiquement à certaines époques de l'année pour cause de fin de saison, d'inventaire, etc... ou encore par des forains venant régulièrement s'installer dans les foires et marchés pour y vendre les marchandises de leur commerce.

C'est cette extension de la loi, conséquence de son caractère d'ordre public, qui a provoqué de multiples réclamations et amené le Département du Commerce à saisir le Comité de Législation Commerciale dès 1911, d'un projet de modification de la loi du 30 décembre 1906.

Au lendemain de la guerre, le projet du Gouvernement étant devenu caduc, MM. Victor CONSTANT et autres, Députés, constatant qu'en l'absence d'une loi contre la concurrence déloyale, semblable à celles qui sont en vigueur à l'étranger, la loi du 30 décembre 1906 n'avait pas donné satisfaction au commerce sédentaire, proposèrent de compléter comme suit l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 :

frapper l'un après l'autre, les modes de vente se différenciant de ceux du commerce sédentaire ou susceptibles de porter atteinte à l'ordre public.

« Article 97 : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

9°. — Le soin de prendre toutes les mesures susceptibles de protéger le commerce local par l'établissement de taxes municipales assurant entre tous les commerçants nomades ou sédentaires l'égalité des charges communales ». La loi du 13 août 1926 est venue apporter une satisfaction partielle à cette proposition en autorisant les communes à percevoir une taxe dite de colportage.

Le projet de loi de 1911, frappé de caducité, fut déposé à nouveau par le ministre du Commerce, en 1923 et en 1925, et il donna lieu le 14 février 1929, à un rapport de M. Gaston GÉRARD, rapport dont s'est à nouveau saisie, au début de la quinzième législature, la Commission du Commerce de la Chambre des Députés.

Le texte annexé à ce rapport est destiné à remplacer la loi du 30 décembre 1906. Il convient de l'examiner article par article :

ARTICLE 1^{er}. — « Les ventes de marchandises neuves, ou de marchandises usagées provenant de marchands, non comprises dans les prohibitions de la loi du 25 juin 1841 sur les ventes aux enchères, ne pourront être faites sous forme de soldes, liquidations, ventes forcées ou déballages, sans une autorisation spéciale du maire de la ville où la vente doit avoir lieu ».

Cet article reproduit à peu près la première phrase de l'article premier de la loi de 1906 ; la modification proposée consiste dans l'adjonction des mots « ou de marchandises usagées provenant de marchands ». Le Comité de Législation commerciale, auquel le projet gouvernemental et le rapport Gaston GÉRARD avaient été communiqués pour avis, a, dans sa séance du 29 juin 1934, formulé la remarque suivante au sujet de l'adjonction citée : « Cette rédaction ne semble pas très claire et peut donner lieu à des difficultés d'interprétation que le rapport ne tranche pas nettement. On peut se demander s'il s'agit de marchandises usagées achetées à des marchands par des intermédiaires qui les revendent, ou de marchandises usagées achetées soit à des particuliers ou à des marchands et revendues dans des déballages, soldes ou liquidations. Etant donné que le rapport fait allusion aux marchandises telles que tapis d'Orient, objets d'art, dentelles, etc... qui, en effet, sont parfois offertes au public dans les ventes de la nature de celles visées par la loi, il paraît bien que le but visé par le rapporteur serait plus clairement atteint, en employant une formule telle que « et généralement de toutes marchandises faisant objet de commerce », qui s'appliquerait évidemment au cas visé dans le rapport ».

Par ailleurs, le Comité a fait remarquer, dans sa délibération, qu'il y aurait intérêt à définir le mot « déballage » ; une proposition de loi, déposée le 2 juin 1931, par M. SALENGRO, député, tendait à compléter comme suit, l'article premier de la loi de 1906 : « Est déballage toute vente de marchandises effectuée, avec ou sans rabais, en dehors des foires et marchés, dans un local fixe, notamment dans les hôtels, auberges, cabarets,

Dans une première étape, la Monarchie a réglementé strictement le brocantage à Paris, en laissant les autorités provinciales libres d'agir au mieux des intérêts qu'elles avaient la mission de sauvegarder.

sous gares et sous entrepôts, mais passagèrement sous forme d'exposition et sans fonder un établissement durable ». Cette proposition, qui ne tenait aucun compte de la jurisprudence d'après laquelle la loi de 1906 n'est pas applicable aux ventes faites à des prix sensiblement égaux à ceux pratiqués par le commerce local, portait atteinte, sans motif légitime, au principe général de la liberté du commerce ; elle avait le mérite, toutefois, de donner une définition du déballage.

L'article premier du texte annexé au rapport de M. Gaston GÉRARD laisse au maire, comme sous le régime de la loi du 30 décembre 1906, le soin d'autoriser les ventes de marchandises prévues par cette loi. Certaines Chambres de Commerce ont émis le vœu que l'autorité des tribunaux de commerce soit substituée à celle des maires pour les autorisations de liquidations des marchandises neuves faites par des commerçants ou même que ces tribunaux soient chargés d'exercer un contrôle sur les opérations des liquidations, par l'intermédiaire d'un ou plusieurs commissaires qu'ils désigneraient à cet effet. D'autres Chambres de Commerce, tout en maintenant le droit d'autorisation au maire, ont émis le vœu que ce magistrat soit tenu de demander l'avis du Tribunal de Commerce, soit dans tous les cas, soit lorsque le montant des marchandises à liquider excéderait une certaine somme. Le Comité de Législation Commerciale s'est élevé avec raison contre ces vœux ; les localités pourvues de tribunaux de commerce sont peu nombreuses et, s'agissant de ventes dont la rapidité est souvent la raison d'être, les délais inhérents à la convocation et à la réunion du Tribunal rendraient presque toujours impossible l'examen des demandes d'autorisation en temps utile ; au surplus, les vœux précités ne se rapportent qu'aux liquidations faites par des commerçants établis et non aux déballages proprement dits, qui peuvent se tenir dans des communes de minime importance et pour lesquels il ne semble pas qu'on puisse raisonnablement attribuer compétence à une autre autorité que le maire. Sous le bénéfice de ces observations, le Comité a proposé que l'article 1^{er} du projet de loi rapporté par M. Gaston GÉRARD, soit modifié comme suit : « Les ventes au détail de marchandises neuves et, généralement, de toutes marchandises objet de commerce, non comprises dans les prohibitions de la loi du 25 juin 1841 sur les ventes aux enchères, ne pourront être annoncées et faites, sous forme de déballages, au dehors des foires et marchés, même dans un local fixe ou couvert, mais passagèrement et sans la fondation d'un établissement durable, ou sous la forme de soldes, liquidations, ventes forcées ou toute autre dénomination analogue, sans une autorisation spéciale du maire de la commune où la vente doit avoir lieu ».

ART. 2. — « Pour obtenir cette autorisation, le demandeur sera tenu de fournir un inventaire détaillé des marchandises à liquider, en indiquant leur importance en numéraire et le délai nécessaire à leur écoulement. Il pourra être tenu de justifier de la provenance de la marchandise par la production de ses livres et de ses factures. Pendant la durée

Puis nous avons vu apparaître la première réglementation intéressant l'ensemble du territoire avec la loi du 19 brumaire an VI, sur le colportage des matières d'or et d'argent.

de la liquidation ou de la vente, il lui sera interdit de recevoir d'autres marchandises que celles qui figurent à l'inventaire, pour lesquelles l'autorisation a été accordée ».

Cet article du projet présenté par M. Gaston GÉRARD reproduit les trois derniers alinéas de l'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 1906, sans autre modification que l'addition au dernier alinéa des mots « ou de la vente » au mot « liquidation ». Il contient à peu près les mêmes prescriptions que celles qui figurent dans les lois étrangères.

Le Comité de Législation Commerciale a estimé que les dispositions prévues par le nouvel article 2 devraient être renforcées afin de répondre aux vœux formulés par les Chambres de Commerce et les Groupements commerciaux qui se sont généralement préoccupés de la concurrence illícite que peuvent faire au commerce régulier les liquidations et autres ventes similaires. Il a proposé, à cet effet :

a) que le commerçant qui veut procéder à une liquidation soit tenu d'en indiquer expressément les motifs (fin de bail, cession, cessation totale ou partielle du commerce, sinistre ou accident ou autres circonstances spéciales) dans sa demande d'autorisation et dans la publicité faite à cette occasion ;

b) que l'inventaire fourni à l'appui de la demande soit laissé à la disposition du public à la mairie de la localité, de façon à mettre les intéressés en mesure de mieux surveiller la régularité de la liquidation en dehors de toute intervention du Tribunal de commerce ;

c) que le maximum de la durée des ventes prévues à l'article 1^{er} soit fixé par la loi, afin d'éviter les abus qui résultent actuellement de la prolongation excessive de leur durée.

Conformément à ces observations, le Comité a estimé qu'il y aurait lieu, dans le premier alinéa de l'article, de faire précéder les mots « à liquider » des mots « à vendre ou » et de compléter le même article par les dispositions suivantes :

« Le commerçant qui voudra procéder à une liquidation ou à une vente similaire devra indiquer dans sa demande en autorisation ainsi que dans la publicité faite à cette occasion, les motifs de la liquidation ou de la vente. L'inventaire détaillé fourni à l'appui de toute demande en autorisation de liquidation ou vente similaire devra rester à la disposition du public à la mairie de la localité. La durée des ventes prévues à l'article 1^{er} de la présente loi ne pourra être supérieure à six mois, sauf prolongation exceptionnelle accordée par le maire sur demande et pour des raisons spéciales. En aucun cas, cette prolongation ne pourra excéder trois mois ».

ART. 3. — Cet article reproduit, à peu de choses près, l'article 2 du projet initial du Gouvernement : le maire, saisi d'une demande d'autorisation, doit statuer dans les 8 jours ; le refus d'autorisation ou l'autorisation conditionnelle doivent être motivés ; mais alors que le projet primitif stipulait que si le maire n'avait pas répondu dans le délai fixé, l'in-

Près d'un demi-siècle plus tard, la loi du 25 juin 1841 sur les ventes en détail à cri public des marchandises neuves, nous a montré le législateur contemporain s'inquiétant, pour la première fois,

intéressé pouvait se pourvoir devant le Préfet qui devait statuer à la place du maire dans un nouveau délai de quinze jours, d'après le texte soumis à la Chambre par M. Gaston GÉRARD, le demandeur pourrait se pourvoir devant le Préfet, aussi bien dans le cas de rejet de sa demande par le maire que dans le cas de silence de celui-ci. Le motif de la modification serait le souci d'éviter des recours trop nombreux devant le Conseil d'Etat. On peut se demander si ce but sera bien atteint. Passé le délai de quinze jours, en cas de silence du Préfet, la vente pourrait avoir lieu.

ART. 4. — « Tout commerçant qui aura liquidé ses marchandises pour cause de fin de bail ou de cessation de commerce ne pourra obtenir une nouvelle autorisation de liquidation avant qu'une année ne se soit écoulée depuis la fin de la précédente liquidation ».

Cette disposition a pour objet de remédier à des abus évidents. Dans un grand nombre de lois étrangères, le délai prévu est de deux ans.

Certains groupements avaient demandé que, pour les liquidations pour cause de fin de bail ou de cessation de commerce, au régime de l'autorisation laissée à la décision du maire, fût substitué le régime de la déclaration à la mairie. Cette requête peut difficilement recevoir satisfaction ; on ne peut, en effet, refuser au maire, en ce qui concerne les modalités de la liquidation, sa durée, les conditions dans lesquelles elle doit avoir lieu, un pouvoir d'appréciation qui, presque toujours, équivaldrait à un pouvoir d'autorisation.

ART. 5. — Cet article dispose que les ventes faites par les commerçants sédentaires, dans leurs magasins, sous forme de *soldes périodiques* ou de *fin de saison*, sont dispensées de l'autorisation municipale. Sont réputés commerçants sédentaires, les personnes ou sociétés commerciales immatriculées depuis un an au moins (le projet du Gouvernement prévoyait un délai de deux ans) au registre du commerce du lieu de leur établissement ou concessionnaires d'un fonds de commerce dont l'exploitant était immatriculé au registre du commerce depuis un an au moins.

L'article 5 nouveau a pour but de mettre un terme à la jurisprudence d'après laquelle la loi du 30 décembre 1906, à raison de la généralité de ses termes, est applicable aussi bien aux commerçants établis dans la localité qui cherchent à se débarrasser de stocks d'objets défraîchis, démodés ou simplement encombrants, qu'aux déballleurs de passage ou occasionnels qui ont habituellement recours à ce mode de vente exceptionnel.

ART. 6. — « Ne sont pas considérées comme faites sous forme de déballages et échappent, par suite, aux dispositions de la présente loi, les ventes effectuées par les marchands forains (cette disposition viserait également, le cas échéant, les marchands ambulants définis par l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912) qui exercent, dans les localités où ils se rendent habituellement les jours de foire ou de marché, les dimanches ou jours fériés, sans installation à demeure dans ces localités, un commerce dont il est fait mention sur leur patente. Les marchands visés au présent article ne peuvent annoncer leurs ventes sous les noms de « soldes », « liquidations », « déballages ». Ces ventes ne peuvent avoir lieu le diman-

des ventes d'objets de consommation courante effectuées sur la voie publique, hors des halles et marchés, par des commerçants exerçant leur profession en dehors d'une boutique. Sauf exceptions limitati-

che, dans les localités où l'Administration n'a pas accordé aux commerçants sédentaires, faisant le même genre d'affaires et s'adressant à la même clientèle, le bénéfice des dérogations au repos hebdomadaire prévues par la loi du 14 juillet 1906 ».

Cet article est, comme le précédent, destiné à réagir contre la jurisprudence extensive de la loi de 1906; la Cour de Cassation a, en effet, admis par un arrêt du 3 novembre 1910 (Bul. Cr. t. CXV, n° 535), que les marchands étalagistes qui exercent leur profession de localité en localité, sont astreints aux formalités de cette loi.

ART. 7. — M. Gaston GÉRARD propose conformément aux vues exprimées en 1928 par la Commission du Commerce de la Chambre des Députés, d'interdire les ventes au déballage dans les hôtels, auberges et maisons d'habitation, dans le but d'éviter les opérations clandestines. Le rapporteur paraît oublier que l'autorisation du maire, sollicitée et obtenue, donne à la vente un caractère de publicité qui ne laisse aucune place à l'élément clandestin. Si, par contre, la vente a lieu sans l'agrément de l'autorité de police municipale, les sanctions prévues par la loi sont applicables. Il n'y aurait donc aucun intérêt, dans le cas où le projet que nous étudions reviendrait en discussion devant les Chambres, à laisser subsister le présent article.

ART. 8. — « Toute contravention aux dispositions ci-dessus sera punie de la confiscation des marchandises mises en vente et, en outre, d'une amende de 100 à 5.000 fr., sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu. Pour le délit prévu par la présente loi et pour celui établi par la loi du 25 juin 1841, la tentative sera punie comme le délit consommé. En aucun cas, la bonne foi ne sera exclusive du délit ».

La Cour de Cassation, par un arrêt de 1910, a décidé que les infractions à la loi de 1906 ne sont caractérisées que si elles comportent une intention frauduleuse (en sens contraire : Cour d'Appel de Lyon (3 décembre 1907, S. 1908, II, p. 93) ; le projet tend à les transformer en délits contraventionnels ; il tire argument du fait que la jurisprudence a toujours reconnu la nature du délit contraventionnel aux infractions prévues par la loi du 25 juin 1841 dont celle de 1906 n'est, en quelque sorte, que le complément.

ART. 9. — « Les officiers de police judiciaire devront, en cas de procès-verbal par eux dressé pour infraction aux dispositions de la présente loi, et après mise en demeure adressée à l'intéressé de se conformer à ces dispositions, saisir, à titre conservatoire, les marchandises mises en vente par le contrevenant. Les marchandises ainsi saisies seront déposées dans un local dépendant de la mairie et placées sous la responsabilité de l'autorité municipale. En cas d'acquiescement, le tribunal ordonnera d'office la restitution des marchandises saisies ».

Le but de la saisie conservatoire est d'empêcher les contrevenants d'éviter la confiscation en faisant disparaître leurs marchandises avant le jugement. Le projet initial du Gouvernement laissait au maire le soin d'apprécier l'opportunité de la saisie. Cédant aux revendications de nom-

vement énumérées, les marchandises présentant les caractères du neuf ne pouvaient être mises en vente selon les procédés visés par cette loi. C'était la première victoire, dans le domaine qui nous intéresse, de la classe des commerçants établis, cellule de base de cette bourgeoisie riche à laquelle le Gouvernement de Louis-Philippe et de Guizot n'avait rien à refuser (1).

Après avoir inséré dans la loi sur la presse des dispositions concernant le colportage d'imprimés, le législateur, reprenant la réglementation monarchique du brocantage, donna ensuite le jour à la loi du 15 février 1898, texte bien imparfait, difficilement applicable, que l'Administration dut amender de son mieux.

Enfin, le Parlement se préoccupa dans la loi du 30 décembre 1906, des formes de vente que l'accroissement de la population, l'accélération des échanges, les difficultés de plus en plus grandes qu'éprouvaient, dès la fin du dix-neuvième siècle, les fabricants et les commerçants à trouver des débouchés, avaient contribué à multiplier.

Telle était, au lendemain de la loi de 1906, l'œuvre du législateur. Malgré son apparente diversité, elle traduisait la volonté des Chambres qui s'étaient succédées sous les régimes politiques les plus variés. *de limiter, sans faire échec à l'idée-mère de la liberté du commerce et de l'industrie, les droits de certaines catégories de marchands qui*

breuses Chambres de Commerce, la Commission du Commerce de la Chambre des Députés propose de rendre la saisie obligatoire. Cette obligation peut être, pour le maire, la source de graves difficultés. Responsable de l'emmagasinage, de la garde et de la conservation des marchandises saisies, l'autorité municipale devrait être seule à juger si l'intérêt du commerce exige qu'il soit fait usage de la faculté inscrite dans le projet.

(1) On peut se demander si la distinction entre « neuf d'occasion » et « neuf véritable », distinction que l'Administration a cru devoir adopter pour résoudre les difficultés provoquées par l'application à la ville de Paris de la loi de 1898, ne pourrait pas être étendue à la loi de 1841 et conduire à reconnaître aux marchands tombant sous le coup de cette dernière loi, le droit d'offrir des objets neufs, mais défraîchis, démodés ou présentant des défauts de fabrication, et mis en vente par pièces dépareillées.

Nous croyons que cette extension constituerait, de la part de l'Administration, un excès de pouvoir.

La distinction précitée est juridiquement discutable. Elle a servi à établir à Paris, par suite des circonstances particulières à cette ville, un « *modus vivendi* » acceptable pour les divers intérêts en présence. Elle n'a aucune raison d'être en dehors de la capitale, aussi longtemps qu'une disposition législative formelle ne l'aura pas validée.

pouvaient risquer de compromettre l'ordre public et les intérêts légitimes du commerce en magasin et tenter de se soustraire à l'application des charges fiscales.

Mais, pendant que la Chambre des Députés et le Sénat accomplissaient cette œuvre, l'attention publique était appelée, chaque jour davantage, sur les nomades. Le 13 novembre 1897, le Président de la République instituait par décret une Commission dite « Commission de Marcère » (1) chargée de rechercher les moyens propres à améliorer la police du vagabondage dans nos campagnes. Des Conseils Généraux é mirent les vœux les plus pressants en faveur d'une répression énergique des crimes et délits commis par les Bohémiens. Le 29 octobre 1907, M. Fernand David interpella Georges Clemenceau, Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, sur les mesures qu'il comptait prendre pour assurer la sécurité des campagnes et mettre fin aux incursions des romanichels sur notre territoire. MM. Jean Cruppi, de Pomereu, Georges Berry, Etienne Flandin, Albert Lebrun, déposèrent des propositions de loi que vint renforcer le projet du Gouvernement du 25 novembre 1908.

Ainsi un mouvement d'opinion extrêmement fort allait conduire le législateur à entreprendre une œuvre d'ensemble qui, ne répondant pas, cependant, aux mobiles qui l'avaient inspirée, *viserait essentiellement les professions exercées par ambulance et compléterait, sur ce point, l'œuvre en cours depuis plus d'un siècle, œuvre jalonnée déjà par la réglementation monarchique et les lois de 1841, 1881, 1898 et 1906.*

(1) Du nom de son président, le sénateur de Marcère.

DEUXIEME PARTIE

*Examen d'ensemble de la loi du 16 Juillet 1912
et de la réglementation née de cette loi*

La loi du 16 Juillet 1912 a déterminé le droit commun du commerce ambulant.

La déclaration royale de 1778 et l'ordonnance de police de 1780 visaient exclusivement l'exercice du brocantage à Paris. La loi de brumaire an VI concernait le commerce très spécial des matières d'or et d'argent. Les lois de 1841, 1881, 1898 se rapportaient respectivement aux ventes sur la voie publique de marchandises neuves, au colportage d'imprimés, au brocantage. La loi de 1906 avait également un champ d'application restreint à quelques catégories de commerçants.

Avant 1912, par conséquent, le législateur ne s'était proposé à aucun moment, d'établir *le statut général des professions ambulantes*. Il lui paraissait que la loi des 2-17 Mars 1791, posant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, devait suffire, en libérant le jeu de l'offre et de la demande des entraves que lui avait apportées l'Ancien Régime, à assurer l'équilibre des transactions commerciales. Mais, de même que l'application du principe de 1791 à l'industrie, provoqua dans le courant du XIX^e siècle, l'exploitation de la main-d'œuvre salariée par certains patrons (1), de même le défaut de réglementation du commerce ambulant, qui n'est pas sans présenter certains dangers pour la collectivité et pour les consommateurs, attira l'attention des pouvoirs publics. Le Parlement comprit au début de ce siècle, sous la poussée d'une opinion publique soucieuse du maintien du bon ordre et de la sécurité des personnes et des biens, la nécessité de faire le départ, entre les nomades, vagabonds, bohémiens, tous gens sans aveu, et les commerçants honnêtes qui utilisent la voie publique pour exercer leur métier, et d'établir, pour mieux définir les droits de ces derniers, une charte du commerce ambulant, texte de principe qui compléterait l'œuvre fragmentaire à l'accomplissement de laquelle le législateur avait, jusqu'alors, borné son activité.

La loi du 16 Juillet 1912 fut cette charte.

(1) C'est ainsi que sous le règne de Louis-Philippe, les canuts lyonnais gagnaient environ 450 fr. par an, pour des journées de travail allant jusqu'à 17 heures. Or, à cette époque, le « standing » minimum d'existence pour un ouvrier correspondait à un revenu annuel de 550 fr.

La seconde partie de cet ouvrage a pour but de retracer sommairement la formation historique, le contenu général et les modalités d'application de cette loi, d'en signaler le caractère d'ordre public et d'étudier les dispositions législatives qui l'ont complétée, notamment la loi du 24 Juillet 1932 sur les mesures prophylactiques imposées aux assujettis à la loi de 1912 et le décret-loi du 30 Octobre 1935 sur l'application aux étrangers de l'article premier de la même loi.

Elle comprendra cinq chapitres. Dans le premier nous rappellerons les circonstances dans lesquelles fut élaborée et votée la loi du 16 Juillet 1912 et nous signalerons le caractère d'ordre public qui lui a été reconnu et les conséquences qui résultent de cette reconnaissance. Nous analyserons ensuite les dispositions essentielles de la loi de 1912 (chapitre II). Puis après avoir étudié, dans le chapitre trois, les règlements d'administration publique des 16 Février et 3 Mai 1913, pris en application de la loi, ainsi que les arrêtés et circulaires ministériels *de principe* intervenus sur le même objet, nous examinerons dans le chapitre quatre, les conditions dans lesquelles la loi de 1912 fut mise en vigueur en France, en Alsace-Lorraine et en Algérie. Enfin, nous terminerons en signalant, dans le chapitre cinq, les textes complémentaires de cette loi.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

SON CARACTERE FONDAMENTAL DE LOI D'ORDRE PUBLIC

SECTION I

ELABORATION ET VOTE DE LA LOI DE 1912

La loi du 16 Juillet 1912 ne se rattache pas aux courants d'idées qui ont donné naissance aux lois de 1841, 1898 et 1906. Elle naquit du mouvement d'opinion provoqué par le nomadisme et fut la résultante des propositions et du projet de loi qui, au cours des neuvième et dixième législatures, furent déposés dans le but de renforcer, à l'égard des bohémiens, vagabonds, gens sans profession définie, le système du Code Pénal et des lois et décrets postérieurs.

§ I. — *LE SYSTEME PENAL ANTERIEUR A LA LOI DE 1912*

Sous l'Ancien Régime, des ordonnances pénales très sévères frappaient les mendiants, vagabonds, larrons de grands chemins et tous autres gens sans aveu.

Les lois du droit intermédiaire visaient, en outre, les voyageurs étrangers et prononçaient contre eux, dans certains cas, l'expulsion du territoire français.

Le Code Pénal de 1810 se borna à instituer, dans ses articles 268 à 282, les délits de mendicité et de vagabondage. Or, presque jamais, les nomades ne remplissaient les conditions nécessaires à l'application de ces articles. Ils échappaient, d'une part, à la constatation du flagrant délit de mendicité, non seulement par leur ruse et leur astuce,

mais aussi parce que la mendicité est un délit d'habitude (1) dont les éléments multiples ne pouvaient que rarement se trouver réunis, par suite de l'extrême mobilité des « roulottiers ». Il était presque impossible, d'autre part, de leur appliquer les articles relatifs au vagabondage. « Les vagabonds ou gens sans aveu, dit l'article 270 du Code, sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession. » Or, les nomades ont un « domicile certain » : leur roulotte. La loi ne dit pas « domicile fixe ». La doctrine (2) et la jurisprudence sont unanimes sur ce point (3). Ils ont, très souvent aussi, des moyens de subsistance assurés. Enfin, ils exercent presque toujours un petit métier : vannier, ramoneur, rempailleur de chaises, diseur de bonne aventure, guérisseur, etc... Dans ces conditions, les nomades échappaient infailliblement à toute tentative de répression.

Des lois postérieures au Code Pénal se proposèrent de combler les lacunes de notre législation répressive :

1°. — *La loi du 3 Décembre 1849* donna au Ministre de l'Intérieur le droit d'enjoindre, par mesure de police, « à tout étranger voyageant ou résidant en France, de sortir immédiatement du territoire et de le faire reconduire à la frontière » (4). Cette disposition fut inapplicable aux bohémiens, parce qu'ils ne donnaient généralement aucune prise à une action répressive et surtout, parce que les autorités frontalières étrangères s'opposaient à la pénétration sur leur territoire de ces indésirables.

2°. — *La loi du 8 Août 1893* imposa « à tout étranger, non admis à domicile, arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie » l'obligation de faire au maire ou au commissaire de police, délégué à cet effet par le maire une déclaration de résidence en justifiant de son identité, dans les huit jours de son arrivée » (5). Cette loi fut, elle aussi, lettre morte, à

(1) Article 275 du Code Pénal. Il n'en est pas de même dans les localités qui possèdent un dépôt de mendicité, mais le nombre de ces dépôts est extrêmement réduit.

(2) à l'exception de M. Garçon qui est seul de son avis.

(3) René GARRAUD (traité de droit pénal).

Pandectes Françaises (vagabondage, p. 659, § 43).

DALLOZ et VERGÉ (Code Pénal annoté n° 279, p. 22).

CHAUVEAU, FAUSTIN-HÉLIE et VILLEY (Théorie du Code Pénal, tome 3, n° 1097, p. 284). Cour d'Appel de Montpellier (1^{er} avril 1887, S. 1889, II, p. 76).

(4) Loi du 3 décembre 1849, article 7.

(5) Loi du 8 août 1893, article 1^{er}.

l'égard des nomades, ces « éternels errants » parce qu'ils ne stationnaient jamais plus d'une semaine sur le territoire d'une même commune.

Le Code Pénal et les lois de 1849 et de 1893 se révélèrent donc impuissants à fournir une arme contre le nomadisme. L'intérêt d'une loi spéciale, ressenti par l'opinion publique et par le Gouvernement, s'imposa au Parlement au cours des neuvième et dixième législatures et les années 1907 à 1910 furent marquées par le dépôt de cinq propositions et d'un projet de loi.

§ II. — EXAMEN DES PROPOSITIONS ET DU PROJET DE LOI

A) La première proposition susceptible d'être considérée comme le signe précurseur de la réforme que réaliserait plus tard la loi du 16 Juillet 1912, fut déposée le 19 Décembre 1907, sur le bureau de la Chambre des Députés, par MM. Jean Cruppi, Ajam, Dubief et autres (1).

Elle se bornait à envisager les *moyens d'assistance et de coercition propres à prévenir ou à réprimer le vagabondage et la mendicité*. Elle comportait les mesures suivantes :

1°. — Les mendiants ou vagabonds auraient été admis au bénéfice de l'assistance départementale ou communale en cas d'invalidité ou d'infirmité;

2°. — Ils n'auraient fait l'objet d'aucune poursuite correctionnelle pour des faits de mendicité ou de vagabondage accidentels résultant d'un *chômage involontaire*;

3°. — Par contre, les mendiants et vagabonds *professionnels* auraient encouru une peine de six jours à trois mois de prison pour la première infraction et de trois ans à sept ans de prison à partir de la quatrième récidive.

Enfin, la proposition Cruppi envisageait l'obligation pour les individus qu'elle visait, de solliciter du Préfet du département de leur résidence, la délivrance gratuite d'une carte d'identité mentionnant leur état civil, leur signalement et leur dernier domicile, sous peine d'un emprisonnement de six jours à trois mois.

Elle rendait, enfin, automatique, l'expulsion de France de l'étranger condamné pour vagabondage ou mendicité.

(1) C'était la reprise d'une précédente proposition Cruppi, datant de 1899, qui s'était trouvée frappée de caducité.

B) Le 20 Décembre 1907, une nouvelle proposition tendant, plus spécialement, à réprimer *le vagabondage et la mendicité exercés par des nomades étrangers*, fut déposée sur le bureau de la Chambre des Députés, par le marquis de Pomereu.

D'après ce texte, les nomades étrangers se présentant à la frontière, n'auraient pu être admis à exercer en France une profession ambulante qu'après avoir obtenu l'autorisation du Préfet du département frontière et du Maire de la commune où ils séjourneraient (1) sur justification de moyens d'existence suffisants. Les nomades sans moyen d'existence auraient été refoulés soit sur leur pays d'origine, constaté ou présumé, soit sur le lieu de leur domicile de secours, soit sur la localité où ils auraient justifié avoir du travail assuré.

C) La proposition de Pomereu fut suivie, le 25 Février 1908, par une proposition de M. Albert Lebrun, Député de Meurthe-et-Moselle, relative également à la *répression des délits de vagabondage et de mendicité commis par des étrangers*.

Elle avait pour objet de compléter la loi du 8 Août 1893. Cette dernière avait eu en vue de constituer une sorte d'état civil à l'étranger, mais ce but n'avait pas été atteint, car l'inscription sur les registres de la mairie ou du commissariat de police était devenue une simple formalité se résumant, dans la pratique, en l'acquittement d'une taxe:

M. Albert Lebrun estimait que, pour réprimer efficacement le vagabondage, il convenait d'abord de régler « les conditions de résidence des étrangers en France, de façon à fixer leur identité et à savoir, sans conteste, en présence de quelle personnalité on se trouve quand on arrête un vagabond présumé ». Or, dans le système de la loi de 1893, l'étranger qui fait la déclaration prescrite dans les huit jours de son arrivée, n'a à déposer aucune pièce officielle susceptible, à ce titre, d'en garantir la sincérité. M. Lebrun proposait de remédier à ce vice fondamental en complétant ainsi qu'il suit le paragraphe premier de l'article un de la loi de 1893 : « Le maire ne pourra recevoir aucune déclaration si l'étranger ne produit pas les pièces d'identité prévues par le règlement d'administration publique pris en application de la présente loi. »

(1) La délivrance de ces autorisations serait, en tout état de cause restée subordonnée à la consignation d'une somme représentant les impôts et taxes subis par les Français.

En outre, l'actuel Président de la République soulignait la nécessité d'assurer par une sanction pénale à déterminer, le respect de l'article premier, alinéa 3, de la loi de 1893, d'après lequel l'étranger qui change de résidence est tenu, dans les quarante huit heures de son arrivée, de faire viser son certificat d'immatriculation à la mairie ou au Commissariat de police de la commune où il s'installe.

D) En même temps que M. Albert Lebrun, M. Etienne Flandin, député de l'Yonne, déposa le 20 Janvier 1908, une proposition portant révision du système répressif du vagabondage et de la mendicité et tendant, d'une part, à assurer la surveillance des nomades qui « sans domicile ni résidence fixes, prétendent exercer des professions ambulantes » et, d'autre part, à organiser, pour les vagabonds et mendiants, dans un but d'amendement individuel, *l'assistance par le travail*.

Le projet Cruppi ne prévoyait l'appel à l'assistance qu'en faveur des délinquants invalides ou infirmes; M. Etienne Flandin voulait au contraire que tous les mendiants, que tous les vagabonds, victimes de leur paresse ou des circonstances économiques ou sociales pussent bénéficier de cette forme supérieure de l'assistance, qui veut rendre à ceux qu'elle s'efforce d'encourager, la confiance en eux-mêmes et l'amour du travail.

Cette idée se retrouvait également dans une autre proposition qu'il nous reste à examiner, celle de M. Georges Berry.

E) M. Georges Berry proposait, conformément au projet antérieur de MM. Cruppi, Ajam, Dubief et autres, de faire une distinction entre la mendicité accidentelle, résultant, par exemple, du chômage involontaire, et la mendicité professionnelle; celle-ci aurait été énergiquement réprimée, celle-là aurait bénéficié d'une tolérance (1); par ailleurs, et en pleine identité de vues, sur ce point, avec M. Etienne Flandin, M. Georges Berry estimait que la répression devait tendre à constituer moins un exemple destiné à intimider les délinquants en puissance, qu'un système d'amendement des mendiants ou vagabonds condamnés. Il proposait, en conséquence, d'appliquer à ceux d'entre eux qui paraîtraient susceptibles de relèvement une pénalité sui generis, assimilée aux peines de simple police (2) consistant en un internement de huit jours à cinq ans

(1) Proposition des 27 décembre 1907 et 9 novembre 1910.

(2) Elle aurait été prononcée par le juge de paix et n'aurait pas figuré au casier judiciaire.

dans une *colonie de travail*. La prison aurait été prononcée seulement à l'encontre des vagabonds ou mendiants reconnus incurables.

F) Les cinq propositions que nous venons d'analyser furent soumises à la Commission parlementaire chargée de procéder à leur examen (1).

Dans le rapport qu'il rédigea au nom de ses collègues, M. Marc Reville, rapporteur, souligna la volonté de la Commission de ne pas créer un « délit de misère » et la nécessité de distinguer entre d'une part, les vieillards, infirmes, incurables et chômeurs involontaires, qui ne devraient être l'objet d'aucune mesure répressive, mais, au contraire, bénéficier d'un mode d'assistance par le travail et, d'autre part, les vagabonds et mendiants récidivistes qui, de même qu'en certains pays étrangers (2) pourraient être astreints au travail dans des établissements de l'Etat.

Conformément à cette idée générale, le rapporteur proposa à la Chambre de voter un texte comportant les dispositions ci-après :

Le vagabond ou le mendiant appréhendé serait conduit devant le Juge de Paix ou le Procureur de la République. Ce magistrat le mettrait « à la disposition de l'autorité administrative avec réquisition de placement d'urgence dans un hospice ou dans un établissement d'assistance par le travail », dans les cas où il serait âgé de soixante-dix ans, ou invalide ou infirme sans moyens d'existence, ou enfin chômeur involontaire. Par contre, le délinquant qui ne remplirait aucune de ces conditions encourrait les sanctions pénales suivantes :

1°. — Pour faire de vagabondage (3) :

Trois à six mois de prison et, à partir de la troisième récidive, l'internement dans une colonie de travail pour une durée de trois à cinq ans.

(1) Cette commission était ainsi composée :

Président : M. DUBIEF.

Vice-présidents : MM. Etienne FLANDIN et DRON.

Membres : MM. TORCHUT, DUBUISSON, TENTINET, REVILLE, GUILLOTEAUX, Albert LEBRUN, ARAGO, LAGASSE, Raoul PERRET, LARQUIER, PRACHE, PICHERY, LHOPITEAU, DE SAINT-POL, ROBLIN, RENARD, LAURENT-BOUGERE, MUNIN-BOURDIN.

Secrétaire : M. Pierre BERGER.

(2) Allemagne, Hollande, Danemark et surtout Belgique.

(3) La Commission proposait une nouvelle définition du vagabond : l'individu sans domicile fixe, ni moyens de subsistance, ni profession ou métier habituel, qui a la force et les moyens de travailler.

2°. — Pour fait de mendicité :

Les pénalités prévues par les articles 274, 275 et 276 du Code Pénal et, à partir de la troisième récidive, l'internement de deux à cinq ans dans une colonie de travail.

3°. — Pour les faits de vagabondage ou de mendicité visés par les articles 277, 278 et 279 du Code Pénal (1) l'internement de un à cinq ans dans une colonie de travail dès la première infraction.

Les travaux exécutés dans les établissements de cet ordre pourraient être, soit des travaux d'utilité publique, soit des travaux industriels, soit enfin des travaux agricoles; dans ce dernier cas, les intéressés pourraient être confiés aux cultivateurs qui en feraient la demande et qui s'engageraient à leur donner une rétribution égale à celle des ouvriers de la région. La Commission prévoyait qu'à défaut de colonies de travail, les condamnés pourraient être internés dans des prisons cellulaires et que l'administration aurait alors la faculté de les employer en dehors de l'établissement pénitentiaire.

D'autre part, la Commission s'inspirant du texte présenté par le marquis de Pomereu, invita la Chambre à prendre en considération la disposition suivante, spécialement relative aux nomades : « Tous nomades sans domicile ni résidence fixe, exerçant ou non une profession ambulante, seront tenus de se munir d'une autorisation écrite du Préfet du département dans lequel ils entendent circuler. » A leur arrivée dans une commune, les nomades devraient soumettre cette autorisation au visa du maire et présenter à ce magistrat municipal un carnet anthropométrique que leur délivrerait la Préfecture. Toute infraction à ces prescriptions constituerait les nomades en état de vagabondage et les rendrait passibles de l'emprisonnement correctionnel et, en cas de récidive, de l'internement dans une colonie de travail.

Enfin, tenant compte de la nécessité, mise en lumière par M. Albert Lebrun, de compléter la loi du 8 Août 1893, la Commission inséra dans sa proposition un article aux termes duquel l'étranger arrivant dans une commune pour exercer une profession, devrait faire à la mairie une déclaration de résidence et produire dans les huit jours, des pièces d'identité dont il appartiendrait à l'administration d'arrêter la liste par un règlement d'administration publique.

(1) Port de travestis, d'armes, de limes, crochets ou instruments propres à commettre des vols ou à procurer les moyens de pénétrer dans les maisons, possession d'effets d'une valeur supérieure à 100 fr. et dont la provenance ne peut être établie. Délit de violence envers les personnes.

Aucune déclaration ne pourrait être accueillie sans ces justifications. Un extrait du registre d'immatriculation serait ensuite délivré à l'étranger dans la forme et contre les droits des actes de l'état civil. Ces dispositions seraient sanctionnées par des amendes de cinquante à trois cents francs et par l'expulsion de l'étranger du territoire français.

La proposition de la Commission se caractérisait enfin par la tentative faite pour déterminer avec précision la notion des nomades et mettre à l'abri des dispositions prévues pour ces derniers les commerçants possédant un domicile fixe, soumis aux taxes et impôts, qui vont de ville en ville vendre leurs marchandises et rendent service aux habitants des localités où ils passent en facilitant l'écoulement de certains produits. « Il ne saurait être question, écrivait M. Marc Rville dans son rapport, de soumettre ces honnêtes commerçants à une surveillance spéciale et cependant la gêne causée à tous par les nomades proprement dits est telle que beaucoup de ces braves gens, vivant de leur travail, *accepteraient volontiers de se soumettre à une réglementation administrative*, si celle-ci devait avoir pour effet de débarrasser les grandes routes de ceux sur qui doit, à l'heure actuelle, se porter tout spécialement notre attention. »

Ainsi apparaissait pour la première fois, l'idée d'astreindre à certaines formalités administratives les commerçants qui exercent leur profession par ambulance sans présenter les caractères ethniques ou juridiques des nomades. Mais la Commission se contenta de signaler cet aspect du problème à l'attention de la Chambre et, dans la proposition qu'elle lui soumit, ne prévint aucune mesure frappant ces « honnêtes négociants » auxquels M. Marc Rville avait fait allusion.

G) C'est alors que Georges Clemenceau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur, déposa, le 25 Novembre 1908, un projet de loi relatif « à la réglementation de la circulation des nomades ».

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement opposait la notion des nomades proprement dits à celle des marchands ambulants. « L'ambulant est celui qui va de village en village en exerçant une profession déterminée, ayant par conséquent des moyens d'existence connus, souvent même un domicile fixe. Le nomade, au contraire, est celui qui n'a pas d'habitudes régulières, qui vit au jour le jour, sans profession bien définie et avec des moyens d'existence toujours équivoques : il n'a pas de domicile fixe. »

Cette description d'espèce correspondait, dans le projet gouvernemental, à une distinction entre quatre catégories de nomades et ambulants. La première catégorie comprenait les ambulants français et étrangers admis à domicile, exerçant un petit commerce et revendant, après chaque tournée, au lieu de leur domicile ou de leur résidence fixe. Dans la seconde, rentraient les artistes ambulants, acrobates, chanteurs et musiciens. Quant aux deux autres catégories, elles englobaient respectivement les roulottiers ou romanichels et les chemineaux et trimardeurs.

C'était donc pour mieux définir le nomade que le projet de loi visait le marchand ambulant *et il le visait pour dire qu'il ne serait pas soumis aux prescriptions de la loi* (1).

H) La Commission de la Chambre fut alors saisie du texte gouvernemental.

M. Marc Réville rédigea un rapport complémentaire dans lequel, reprenant l'idée qu'il avait entrevue lors de son premier rapport, idée qui venait d'inspirer le projet de loi conçu par le Ministère Clemenceau, il estima nécessaire de viser d'une façon générale, non seulement les nomades sans domicile ni résidence fixe, mais aussi toutes les personnes exerçant un commerce ou une industrie par ambulance. « La Commission n'avait pas cru devoir s'occuper des ambulants, déclara le rapporteur; mais après un examen plus approfondi de la question, elle a pensé que pour éviter toute fausse application de la loi nouvelle *et dans l'intérêt même des ambulants*, il importait de mettre ceux-ci dans une situation tellement nette vis-à-vis des autorités, qu'ils ne puissent être confondus avec les nomades proprement dits. »

En conséquence, la Commission décida de remanier son texte primitif et de soumettre à l'approbation de la Chambre des Députés les propositions définitives suivantes :

Les marchands ambulants devraient souscrire à la Préfecture du département de leur résidence une déclaration dont récépissé leur

(1) « C'est ainsi que les marchands ambulants sont entrés dans le cadre d'une législation conçue à l'origine pour un tout autre objet que le leur, et, circonstance vraiment particulière, qu'ils y sont entrés en vue de faire mieux ressortir qu'ils n'en sont pas tributaires ».

(Rapport au ministre présenté par M. Mosse, Inspecteur général des servies administratifs au ministère de l'Intérieur, p. 149. Rapport général de 1924).

serait immédiatement délivré (1). Quant aux nomades, ils seraient astreints à se présenter à l'autorité préfectorale, qui les munirait d'un carnet anthropométrique d'identité, pièce qui, lors de chaque changement de résidence, devrait être soumise au visa du commissaire de police, du brigadier de gendarmerie ou du maire.

Que serait ce carnet anthropométrique ?

La Commission estima que les détails de sa rédaction pourraient faire l'objet d'un décret portant règlement d'administration publique. Elle précisa, toutefois, que deux catégories de carnets seraient à prévoir : *le carnet individuel*, remis à l'intéressé et conservé par lui et *le carnet collectif* destiné à établir la situation du groupe nomade et à concrétiser en droit l'individualité de la famille.

Ces obligations seraient sanctionnées, en dehors des peines de simple police, correctionnelles ou criminelles encourues à l'occasion de contraventions, de délits ou de crimes déterminés, par la saisie et la mise en fourrière, à moins qu'il ne soit fourni une caution suffisante.

Enfin, la Commission crut devoir proposer que tout propriétaire qui recevrait des nomades sur son terrain, fût tenu d'en faire la déclaration, dans le cas où ces indésirables y stationneraient plus de huit jours, sous peine d'être condamné à un franc d'amende.

§ III. — LE VOTE DE LA LOI

Le Parlement se trouva donc, en définitive, saisi de la proposition de loi établie par la Commission, proposition qui accusant une déviation de l'axe précédemment défini par les initiatives individuelles que nous avons examinées, ignorait tout ce qui se rapportait à la mendicité et au vagabondage et, laissant de côté certaines catégories de gens suspects, englobait des commerçants honnêtes qui méritaient pourtant toute la sollicitude du législateur.

Cette proposition fut déposée sur le bureau de la Chambre des Députés le 15 Décembre 1910 et, l'urgence en ayant été déclarée, votée sans modifications par cette Assemblée, le 22 du même mois.

(1) La qualité d'ambulant n'était donc reconnue par la Commission qu'aux commerçants possédant un domicile ou une résidence *fixe*.

Ceux qui ne répondaient pas à cette condition étaient considérés comme des nomades, car ce fut seulement la discussion de la loi devant le Sénat qui fit apparaître la notion du forain.

Le Sénat qui procédait alors à l'examen d'une proposition dont l'avait saisi M. Etienne Flandin, devenu sénateur (1), remania le texte adopté par la Chambre basse et émit un vote définitif, le 12 Mars 1912.

Enfin, sur la proposition de M. Marc Réville qui souligna la nécessité « de rendre applicable le plus tôt possible une loi attendue avec impatience par l'opinion publique et en particulier par les populations des campagnes », la Chambre des Députés vota sans discussion, le 20 Juin 1912, le texte qu'avait approuvé le Sénat.

La nouvelle loi fut promulguée le 16 Juillet suivant.

SECTION II

CARACTERE D'ORDRE PUBLIC DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 .

ET CONSEQUENCES QUI EN RESULTENT

Il n'est pas douteux que la loi du 16 Juillet 1912 ne soit, tout au moins dans certaines de ses dispositions, un texte de police et de sûreté, donc d'ordre public. Ce caractère résulte tant des conditions dans lesquelles elle vit le jour que de sa lettre même. Aussi, sans insister plus longuement sur ce point, nous bornerons-nous à signaler trois conséquences importantes de cette remarque.

A. — *Application de la loi de 1912 en Alsace-Lorraine*

Comme nous le verrons ci-dessous (2), les dispositions de la loi de 1912 relatives aux forains et aux nomades ont été étendues aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, en application d'un décret du mois de Novembre 1919 rendant immédiatement exécutoire, dans les territoires désannexés, la législation pénale française.

B. — *Exemption du droit de timbre pour les pièces exigées par la loi de 1912*

Le 3 Janvier 1914, M. Joseph Caillaux, ministre des Finances, adoptant le point de vue de son collègue de l'Intérieur, écrivait :

(1) Le texte en était identique à celui de la proposition que ce parlementaire avait déposée le 20 janvier 1908, sur le bureau de la Chambre des Députés.

(2) 2^e partie, chap. IV.

« Les déclarations exigées des marchands ambulants dans un but d'ordre public et sous les sanctions prévues par la loi de 1912 doivent, bien qu'émanant de particuliers, être rangées dans la catégorie des actes de police générale dispensés du droit et de la formalité du timbre en vertu de l'article 16, n° 1, dernier alinéa, de la loi du 13 brumaire an VII. Il en est de même des demandes imposées aux forains et aux nomades, ces pièces présentant, au fond, plutôt le caractère des déclarations visées ci-dessus que celui de véritables pétitions établies dans l'intérêt privé du signataire. Quant aux récépissés de déclarations et aux carnets remis aux intéressés, ils revêtent le même caractère que les déclarations ou demandes elles-mêmes et doivent bénéficier, au même titre, de la disposition susvisée de la loi de brumaire. »

Par circulaire du 27 Janvier 1914, cet avis fut notifié aux Préfets (1).

C. — *Conséquence sur le plan du droit international
privé du caractère d'ordre public de la loi de 1912*

Conformément aux principes généralement reconnus du droit international privé (2) *aucun étranger ne peut se prévaloir en France, même dans le silence de la loi de 1912, des prérogatives qui lui sont reconnues par sa loi nationale en matière de commerce ambulant.*

Une application de cette règle a été faite dans l'affaire suivante:

Un ture, âgé de 20 ans, muni de sa patente, inscrit au registre du commerce et produisant un certificat de coutume délivré par le Consul de Turquie à Paris, attestant que les tures sont majeurs à 18 ans, se vit refuser par le Préfet de police la délivrance d'un récépissé de déclaration d'ambulant parce que si les Tures étaient considérés comme majeurs en France à cet âge (alors que les français ne le sont qu'à 21 ans), ils bénéficieraient d'un régime de faveur, préjudiciable aux français, majeurs de 18 ans, qui ne peuvent, à moins d'être émancipés, faire un acte de commerce.

(1) Les certificats de résidence ou de domicile, produits à l'appui de leur déclaration par les marchands ambulants sont également dispensés du droit de timbre. Ils ont, toutefois, été assujettis à une taxe par la loi de finances du 4 avril 1926.

(2) *Manuel du Droit International privé*, par J.-P. NIBOYET. (2^e édition du manuel de A. PILLET et de J.-P. NIBOYET), 1928. Livre II, titre II, n° 429 et suivants.

CHAPITRE II

ANALYSE DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

La loi du 16 Juillet 1912 comporte trois catégories de dispositions. La première groupe les articles 1 à 8 qui ont fixé les grandes lignes du régime juridique des personnes visées par la loi. La deuxième catégorie est composée par l'article 9 portant modification de la loi sur les étrangers du 8 Août 1893. La troisième catégorie, enfin, comprend les articles 10 à 14 qui ont édicté des prescriptions diverses.

SECTION I

REGIME JURIDIQUE DE PRINCIPE DES PERSONNES ASSUJETTIES A LA LOI

(ARTICLES 1 A 8)

Les articles 1 à 7 de la loi de 1912 visent les ambulants, les nomades et une troisième catégorie d'industriels ou commerçants que le Gouvernement et la Commission de la Chambre des Députés avaient assimilés aux nomades, mais à qui le Sénat entendit réserver, pour des raisons de fait, un statut légal dépourvu de tout caractère vexatoires : les forains.

Enfin, l'article 8 se rapporte spécialement aux salariés exerçant par ambulance pour le compte d'entreprises sédentaires.

§ I. — *LES AMBULANTS*

1°. — *Définition des ambulants :*

La loi considère comme tels les personnes qui, quelle que soit leur nationalité, exercent une profession, une industrie ou un commerce ambulant et possèdent en France un domicile ou une résidence fixe.

2°. — *Formalités imposées aux ambulants :*

Ils doivent souscrire à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement de leur domicile ou de leur résidence une déclaration préalable comprenant leurs nom, prénoms, profession, domicile, résidences, date et lieu de naissance, déclaration dont il leur est délivré récépissé sur la seule justification de leur identité.

L'omission de la déclaration et le défaut de présentation du récépissé à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique, constituent des contraventions, sanctionnées par les peines de simple police ci-après : une amende de cinq à quinze francs et l'emprisonnement de un à cinq jours ou l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive ou de déclaration mensongère, l'emprisonnement est toujours prononcé (1).

§ II. — *LES NOMADES*

1°. — *Définition des nomades :*

Sont réputés nomades pour l'application de la loi du 16 Juillet 1912, les individus qui, quelle que soit leur nationalité, ne possèdent en France ni domicile ni résidence fixe, et exercent une profession, une industrie ou un commerce ambulant, sans rentrer dans la catégorie des ambulants proprement dits ou dans celle des forains (2).

(1) Quels sont les pouvoirs du juge appelé à connaître d'un procès-verbal, pour défaut de récépissé de déclaration d'ambulant, alors que c'est l'autorité administrative qui a refusé de délivrer cette pièce au requérant ? Peut-il acquitter, s'il estime que le récépissé aurait dû être délivré, ou du moins, surseoir à statuer jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ou le Ministre de l'Intérieur, saisi le premier, d'un recours pour excès de pouvoir, le second, d'un recours hiérarchique contre la décision de refus du Préfet, se soit prononcé sur la suite que comporte le pourvoi de l'intéressé ? Dans ce dernier cas, le juge acquitterait si le Haut-Tribunal administratif ou le Ministre décidait que le récépissé aurait dû être accordé. A cette double question, on doit répondre par la négative. En matière de simple police, en effet, le juge n'a pas à examiner si c'est à tort que l'autorité compétente n'a pas délivré le récépissé. Il ne peut, non plus, surseoir à statuer tant que la juridiction ou l'autorité administrative saisie ne s'est pas prononcée sur le recours. Tout au plus, l'intéressé pourra-t-il demander des dommages et intérêts par la voie du contentieux administratif, s'il justifie d'une faute de l'administration préfectorale et d'un préjudice matériel et certain.

(2) Loi du 16 juillet 1912, art. 3.

2°. — *Formalités imposées aux nomades*

A. — *Le carnet anthropométrique d'identité individuel :*

Les nomades sont munis par l'Administration d'un carnet anthropométrique individuel. Ceux qui se trouvaient en France à l'époque de la mise en application de la loi de 1912, durent, dans un délai d'un mois, demander ce carnet à une préfecture ou à une sous-préfecture. Ceux qui, par la suite, se sont présentés à la frontière en vue de pénétrer sur le territoire français, n'ont été admis à la franchir que sur justification « d'une identité certaine, constatée par la production de pièces authentiques tant pour eux-mêmes que pour toute personne voyageant avec eux ».

En outre, ils ont dû adresser à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture du département ou de l'arrondissement frontière, une demande de carnet anthropométrique. C'est ce régime qui est en vigueur aujourd'hui.

La délivrance du carnet anthropométrique n'est jamais obligatoire pour l'administration. Elle ne fait pas obstacle, par ailleurs, à la mise en œuvre à l'égard des nomades devenus indésirables, de l'article 7 de la loi du 3 Mai 1849 sur le séjour des étrangers en France.

En arrivant dans une commune, les titulaires de carnets anthropométriques individuels doivent présenter ces derniers, à fin de visa, au commissaire de police, s'il s'en trouve un dans la localité, sinon au commandant de gendarmerie ou, à défaut de brigade de gendarmerie, au maire. Les mêmes autorités doivent, à nouveau, viser les carnets des nomades lorsque ceux-ci s'appêtent à quitter le territoire de la commune où ils ont séjourné. Enfin, les carnets anthropométriques doivent être présentés par leurs titulaires à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique.

Les infractions à ces dispositions sont sanctionnées par les peines correctionnelles édictées par les articles 269 à 273 du Code Pénal contre les vagabonds, à savoir, en ce qui concerne les délinquants majeurs, trois à six mois d'emprisonnement et cinq à dix ans d'interdiction de séjour, sans préjudice des peines plus fortes susceptibles

d'être prononcées contre les vagabonds tombant sous le coup des articles 277 à 282 (1).

B. — *Carnet collectif*

Le chef de famille nomade doit se munir d'un carnet collectif, comportant, notamment, l'indication :

a) De l'état civil et du signalement de toutes les personnes voyageant avec lui, ainsi que des liens de droit ou de parenté qui le rattachent à chacune d'elles ;

b) Des actes de naissance, de mariage, de divorce et de décès de ces personnes (2) ;

c) Du numéro de la plaque de contrôle spécial dont les véhicules de toute nature employés par les nomades ont été munis en application de la loi de 1912 (3).

Le législateur s'en remet à l'administration du soin de déterminer les autres mentions devant figurer sur le carnet collectif (4).

Les infractions aux dispositions légales régissant le carnet collectif sont punies d'une amende de 11 à 15 frs ou d'un emprisonnement de cinq jours au plus, peines édictées par les articles 479 et 480 du Code Pénal.

§ III. — *LES FORAINS*

1°. — *Définition des forains*

La loi du 16 Juillet 1912 a dissocié de la catégorie des nomades, celle des commerçants ou industriels de nationalité française qui, n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe, circulent sur le territoire pour exercer leur profession, et leur a donné la dénomination juridique de « forains » (5).

(1) Loi du 16 juillet 1912, article 3. — Par ailleurs, il résulte d'un arrêt de la Cour de Cassation de 1923, que le seul fait, par un nomade, de circuler en France, sans être muni d'un carnet anthropométrique, constitue, *indépendamment de toute intention délictueuse*, le délit prévu par l'article 3 de la loi de 1912.

(2) Ces mentions sont inscrites par l'officier de l'état civil sur le carnet collectif qui lui est présenté lors de ces événements.

(3) Loi du 16 juillet 1912 (article 4).

(4) Voir section III, *infra*, l'analyse des règlements d'administration publique pris en application de la loi de 1912.

(5) Il faut noter que le forain est nécessairement de nationalité française. L'ambulant et le nomade peuvent, au contraire, être étrangers.

2°. — *Formalités imposées aux forains*

Ils doivent solliciter de l'autorité préfectorale la délivrance d'un « carnet d'identité » reproduisant leur signalement avec photographie à l'appui et énonçant leurs nom, prénoms, lieux et dates de naissance, ainsi que leur dernier domicile ou leur dernière résidence, avec l'indication du genre de commerce ou d'industrie qu'ils entendront exercer.

De même que les récépissés de déclaration des ambulants et les carnets anthropométriques des nomades, les carnets d'identité des commerçants et industriels forains doivent être présentés à toute réquisition des officiers de police judiciaire ou des agents de la force publique.

3°. — *Employés des forains ou personnes les accompagnant*

L'article 2, alinéa 4, de la loi de 1912 dispose que « tous individus sans domicile ni résidence fixe qui accompagneront les commerçants ou industriels forains devront, dans les mêmes conditions, être munis d'un carnet d'identité ».

Les patrons forains ne peuvent les employer qu'après s'être assurés qu'ils sont bien en possession de cette pièce.

4° *Sanctions :*

Toute infraction aux prescriptions de l'article 2 de la loi du 16 Juillet 1912 entraîne la condamnation du délinquant à un emprisonnement de cinq jours à un mois et une amende de seize à cent francs ou à l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive ou de déclaration mensongère, l'emprisonnement est nécessairement prononcé.

§ IV. — *PENALITES S'APPLIQUANT AUX AMBULANTS, FORAINS ET NOMADES POUR DES INFRACTIONS AUTRES QUE CELLES VISEES PAR LES ARTICLES 1, 2, 3, ET 4, IN FINE, DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912*

L'article 5 de la loi prononce l'emprisonnement de deux à cinq ans et une amende de cent à mille francs contre les ambulants, forains ou nomades qui sont reconnus coupables d'avoir :

1°. — « *Fabriqu*é, soit un faux récépissé de la déclaration prévue à l'article premier, soit un faux carnet d'identité, soit une fausse plaque spéciale de contrôle. »

2°. — « *Altéré ou falsifié*, soit un récépissé, soit un carnet d'identité originellement véritables, soit une plaque spéciale de contrôle. »

3°. — « *Sciemment fait usage* d'un récépissé de déclaration ou d'un carnet d'identité fabriqué, altéré ou falsifié, ou d'une plaque spéciale de contrôle fabriquée, altérée ou falsifiée. »

L'article 6, d'autre part, vise :

1°. — Les individus qui, pour obtenir un récépissé de déclaration d'ambulancier ou un carnet d'identité de forain ou de nomade, ont pris un nom supposé, « quand même cette supposition de nom n'aurait pas pour effet de faire inscrire une condamnation au casier judiciaire d'un tiers réellement existant ».

2°. — Les individus qui ont fait usage d'un carnet délivré sous un autre nom que le leur ou ne s'appliquant pas à leur personne.

Ces agissements frauduleux sont sanctionnés par un emprisonnement de deux à six mois et une amende de cinquante à cinq cents francs.

Enfin, l'article 7 dispose qu'« en cas d'infraction soit à la présente loi soit aux lois et règlements de police, les voitures et animaux des *nomades* pourront être provisoirement retenus, à moins de caution suffisante. Les frais de fourrière seront à la charge des délinquants ou contrevenants; au cas de non-paiement, le jugement de condamnation ordonnera la vente dans les formes prévues par l'article 617 du Code de procédure civile ».

§ V. — LES SALAIRES EXERÇANT PAR AMBULANCE POUR LE COMPTE D'ENTREPRISES SEDENTAIRES OU DE MARCHANDS AMBULANTS

L'article 8 de la loi du 16 Juillet 1912 exonère des prescriptions formulées par les articles 1 à 4 de cette loi « les salariés de toute catégorie qui travaillent *d'habitude* dans les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles ».

Malgré sa formule générale ce texte ne peut pas jouer en faveur des employés des commerçants et industriels forains visés par l'article 2 de la loi de 1912; en effet, l'alinéa 4 de cet article, leur impose

l'obligation d'être porteurs d'un carnet d'identité. Quant aux personnes qui voyagent avec des nomades et sont employées par eux, il résulte, tant des considérations de fait que des dispositions légales se rapportant au carnet collectif que l'article 8 précité reste inopérant à leur égard (1).

SECTION II

MODIFICATION DU REGIME JURIDIQUE DES ETRANGERS

Conformément au désir exprimé par M. Albert Lebrun, la Commission de la Chambre des Député, chargée d'examiner les propositions de loi rapportées ci-dessus, avait engagé l'assemblée à voter une disposition suivant laquelle l'étranger arrivant dans une commune pour exercer une profession devrait faire à la mairie une déclaration de résidence et produire dans les huit jours des pièces d'identité à déterminer.

Le texte présenté dans ce but par le rapporteur de la Commission fut approuvé par le Parlement et l'article 9 de la loi du 16 Juillet 1912 modifia et compléta ainsi qu'il suit les articles premier et 3 de la loi du 8 Août 1893 : « Article premier : Tout étranger non admis à domicile, arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, devra faire au maire ou au commissaire de police, délégué à cet effet par le maire, une déclaration de résidence en justifiant de son identité dans les huit jours de son arrivée. Aucune déclaration ne pourra être accueillie par le maire ou le commissaire de police, si celui qui l'a faite ne justifie pas des pièces d'identité requises par le règlement d'administration publique prévu ci-après. Il sera tenu, à cet effet, un registre d'immatriculation des étrangers, suivant la forme déterminée par un arrêté ministériel. Un extrait de ce registre sera délivré au déclarant, dans la forme des actes de l'état civil, moyennant les mêmes droits. En cas de changement de commune, l'étranger fera viser son certificat d'immatriculation, dans les deux jours de son arrivée, à la mairie ou au commissariat de police de sa nouvelle résidence. »

(1) Sur la portée exacte de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1912, nous renvoyons aux développements qui lui seront consacrés dans la troisième partie de ce travail. Nous verrons alors que l'article 8 précité est inapplicable aux employés ambulants des marchands ambulants, mais qu'ils sont, cependant, dispensés de se conformer aux stipulations de l'art. 1^{er} de la loi.

Quant au nouvel article 3 de la loi de 1893, modifiée par celle de 1912, il édicte les pénalités suivantes :

1°. — *Une amende de cinquante à deux cents francs*, contre l'étranger qui :

a) A négligé de faire sa déclaration de résidence dans le délai déterminé;

b) N'a pas fait viser son certificat d'immatriculation en cas de changement de résidence;

c) A refusé de produire son certificat sur réquisition.

2°. — *Un emprisonnement de deux à six mois, une amende de cent à trois cents francs et, s'il y a lieu, l'interdiction temporaire ou indéfinie du territoire français* contre l'étranger qui :

a) A fait sciemment une déclaration fausse ou inexacte;

b) A « dissimulé ou tenté de dissimuler son identité au moyen de faux papiers, même lorsque l'usage ou la tentative d'usage de faux papiers ne sauraient (sic) avoir pour effet de porter une condamnation au casier judiciaire d'un tiers ».

3°. — *Un emprisonnement de un à six mois*, contre l'étranger expulsé du territoire français qui y est rentré sans l'autorisation du Gouvernement. Après l'expiration de sa peine, il est reconduit à la frontière (1).

SECTION III

DISPOSITIONS DIVERSES DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 (ARTICLE 10 A 14)

§ I. — ARTICLES 10 ET 11

L'article 10 prescrit que la loi de 1912 entrerait en application six mois après sa promulgation. Avant l'expiration de ce délai des règlements d'administration publique devraient être rendus afin de déterminer « les conditions d'application de la loi, notamment en ce qui touche la délivrance et les modalités du carnet anthropométrique d'identité pour les nomades, les mentions et les visas à porter sur ce carnet, ainsi que la nature et les indications de la plaque spéciale de contrôle prévue par l'article 4 ».

(1) Le décret-loi du 2 mai 1938 vient d'aggraver cette disposition. L'étranger qui se trouve en infraction à un arrêté d'expulsion encourt une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans.

Quant à l'article 11, il décida qu'un règlement spécial d'administration publique devrait intervenir dans le même délai, pour déterminer les mesures de prophylaxie auxquelles seraient assujettis les ambulants, forains et nomades et les étrangers séjournant en France dans les conditions prévues par la loi du 8 Août 1893 modifiée par la loi du 16 Juillet 1912. Les infractions aux dispositions édictées par ce règlement spécial, dans un but de protection de la santé publique, seraient sanctionnées par les peines correctionnelles de six jours à un mois d'emprisonnement et seize à deux cents francs d'amende, ou l'une de ces deux peines seulement.

Les règlements d'administration publique ainsi prévus ne furent pas pris dans le délai fixé par le législateur. Le décret général parut seulement le 16 Février 1913 et celui sur les mesures prophylactiques, le 3 Mai suivant.

Ils renvoyèrent, pour les points de détail, à des arrêtés ministériels. Ceux-ci nécessitèrent des circulaires de principe dont les plus importantes furent celles des 3 Octobre 1913 de la Direction de la Sûreté Générale (3^e bureau), et du 22 du même mois de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques (5^e bureau).

La guerre survint alors que la loi de 1912 venait à peine d'entrer dans la phase de l'application pratique.

§ II. — ARTICLE 12

Cet article donne aux tribunaux correctionnels la faculté d'appliquer l'article 463 du Code pénal, alinéa 9, relatif aux *circonstances atténuantes*, aux individus poursuivis pour des infractions à la loi du 16 Juillet 1912 (1).

§ III. — ARTICLE 13

L'article 13 précise que la loi de 1912 ne déroge en rien « aux lois et règlements en vigueur, concernant les pouvoirs du préfet de police, des préfets des départements et des autorités municipales, pour la

(1) En matière correctionnelle, en effet, le bénéfice des circonstances atténuantes est restreint aux cas où la peine de l'emprisonnement et celle de l'amende sont prononcées par le Code pénal, et ne peut être étendu aux délits prévus et punis par les lois spéciales qu'en vertu d'une disposition expresse de ces lois. (Cass. Crim., 21 avril 1904. D. P. 1904, I. 352).

police de la voie publique, des halles, marchés, fêtes locales et, généralement, pour la protection du bon ordre, de la sûreté et de la salubrité publique » (1).

§ IV. — *ARTICLE 14*

Cet article renvoyait, pour l'application de la loi de 1912 à l'Algérie et aux Colonies de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, à la promulgation de règlements d'administration publique spéciaux.

Un tel règlement intervint pour l'Algérie le 20 Septembre 1922.

Mais la loi précitée, n'a été, jusqu'à ce jour, étendue à aucune des trois autres colonies (2).

(1) La portée et les limites du pouvoir réglementaire des autorités de police municipale seront étudiées dans la troisième partie.

(2) Dépêche du Ministre des Colonies du 8 avril 1937.

CHAPITRE III

LES REGLEMENTS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE 1913 ET LES ARRETES ET CIRCULAIRES MINISTERIELS DE PRINCIPE

Conformément aux articles 10 et 11 de la loi du 16 Juillet 1912, deux règlements d'administration publique, respectivement datés *des 16 Février et 3 Mai 1913*, furent rendus pour assurer l'application de cette loi. Celui du 16 Février fut complété par l'arrêté ministériel du 26 Mars 1913 et surtout par la circulaire de principe du 3 Octobre de la même année, par laquelle le Ministre de l'Intérieur instruisit les Préfets du rôle qui était dévolu à leurs services par le nouveau texte législatif et le décret s'y rapportant. Après la guerre, le règlement du 16 Février 1913 fut modifié par le *décret du 7 Juillet 1926*. Ce dernier fut lui-même complété et commenté par l'arrêté du 10 Juillet 1926 et surtout par la *circulaire du 18 du même mois* qui reprit l'ensemble de la réglementation relative aux professions visées par la loi de 1912.

Nous examinerons, dans la première section, la portée des décrets des 16 Février 1913 et 7 Juillet 1926 et de la circulaire du 18 du même mois. Dans la deuxième section, nous rapporterons les dispositions essentielles du règlement d'administration publique du 3 Mai 1913 et de la circulaire du 22 Octobre suivant qui le commente.

SECTION I

LES DECRETS PORTANT REGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DES 16 FEVRIER 1913 ET 7 JUILLET 1926 ET LA CIRCULAIRE DU 18 JUILLET 1926

§ I. — LE DECRET DU 16 FEVRIER 1913

Nous avons vu que le législateur avait ajourné l'entrée en vigueur de la loi du 16 Juillet 1912 à la promulgation, dans un délai de six

mois, d'un règlement d'administration publique fixant « les conditions d'application de la loi, notamment en ce qui touche la délivrance et les modalités du carnet anthropométrique d'identité pour les nomades, les mentions et les visas à porter sur ce carnet, ainsi que la nature et les indications de la plaque spéciale de contrôle prévue par l'article 4 ».

Par arrêté du 22 Juillet 1912, M. Steeg, Ministre de l'Intérieur, institua une Commission composée de fonctionnaires des Ministères de l'Intérieur et de la Justice et de la Préfecture de police, chargée de préparer les avant-projets de décrets qui seraient soumis au Conseil d'Etat (1). La Commission désigna dans son sein une sous-commission de quatre membres (2) qui tint trois réunions, les 30 Août, 20 Septembre et 11 Octobre 1912 et approuva, dans cette dernière séance, le projet que M. Lemarquand lui avait présenté. La Commission plénière, saisie de ce projet, l'examina dans sa séance du 21 Octobre. Elle décida de définir ainsi qu'il suit l'ambulant visé par l'article premier de la loi du 16 Juillet 1912 : « Tout individu, circulant sur la voie publique ou y stationnant passagèrement pour exercer sa profession, son industrie ou son commerce, en dehors de la commune où il a son domicile ou sa résidence fixe... »

Elle estima, d'autre part :

1°. — Que les modèles des récépissés, des carnets d'identité anthropométriques et collectifs, et des plaques de contrôle spécial pourraient être déterminés par des arrêtés ministériels;

2°. — Qu'une circulaire suffirait pour énumérer les pièces authentiques devant justifier de l'identité des intéressés.

Sous ces réserves, la Commission approuva l'avant-projet de la sous-commission qui fut communiqué, le 7 Novembre 1912, au Conseil d'Etat. La Haute Assemblée adopta, dans ses séances des 9 et 16 Janvier 1913, un projet de décret portant règlement d'administration

(1) *Président* : M. HENNION, directeur de la Sûreté Générale ; *Membres* : 1° : *Du ministère de l'Intérieur* : MM. OGIER, directeur du Contrôle et de la Comptabilité ; GRUMBACH, sous-directeur, chargé du 2° Bureau de la Direction de la Sûreté Générale ; ROUX, sous-directeur, chargé du 5° Bureau de la Direction de l'Assistance et de l'Hygiène Publique ; SEBILLE, contrôleur général des services de recherches judiciaires ; LEMARQUANT, chef du 3° Bureau de la Direction de la Sûreté Générale. — 2° *Du Ministère de la Justice* : M. ANDRÉ, directeur des Affaires Criminelles et des Grâces. — 3° *De la Préfecture de police* : MM. HONNORAT, chef de division ; BERTILLON, chef du service de l'Identité Judiciaire.

(2) *Président* : M. HONNORAT. — *Membres* : MM. SEBILLE et BERTILLON. *Rapporteur* : M. LEMARQUANT. — *Secrétaire* : M. DASSIER, rédacteur.

publique pour l'exécution de la loi du 16 Juillet 1912. Ce projet fut signé, sans modifications, par le Président de la République et devint le décret réglementaire du 16 Février 1913. Il comprend 17 articles, répartis en quatre titres se rapportant respectivement aux ambulants, aux forains, aux nomades et à des dispositions générales.

A) *Le titre premier* définit ainsi les ambulants : « Tous ceux qui, français ou étrangers, exercent une profession, une industrie ou un commerce ambulant soumis ou non à la patente, hors de la commune dans laquelle ils ont soit leur résidence fixe, soit un domicile où ils reviennent périodiquement dans l'intervalle de leurs tournées. »

Ils doivent souscrire la déclaration prévue par l'article premier de la loi de 1912, sans préjudice, s'ils sont étrangers, de celle prescrite par la loi de 1893 (1). « A l'appui de leur déclaration qui doit comprendre l'indication de la nationalité, des nom, prénoms, domicile ou résidence, date et lieu de naissance, profession, les intéressés doivent produire toutes pièces justificatives de nature à établir leur identité. Ils doivent justifier de leur domicile ou de leur résidence par un certificat du commissaire de police ou, à défaut de commissaire de police, par un certificat du maire de la commune, établissant qu'ils exercent une profession, une industrie ou un commerce ambulant et qu'ils reviennent périodiquement dans cette commune. Ils produisent également, à moins qu'ils n'exercent une profession, une industrie ou un commerce compris dans les exceptions prévues par la loi des patentes, l'extrait du rôle des patentes les concernant. Un récépissé de leur déclaration, indiquant la profession, l'industrie ou le commerce qu'ils exercent leur est aussitôt délivré » (article 2).

La loi de 1912 n'avait pas prévu le cas de *perte du récépissé*. Le décret de 1913 a réparé cette omission en décidant que l'ambulant doit se pourvoir d'un nouveau récépissé en se conformant à la même procédure que pour une demande originale.

B) *Le titre deux* se rapporte aux forains, définis en ces termes par l'article 4 : « ... tout individu de nationalité française qui, n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe, se transporte habituellement pour exercer sa profession, son industrie ou son commerce, dans les villes et villages, les jours de foire, de marché ou de fête locale... ».

(1) Dans le département de la Seine, les déclarations d'ambulants sont reçues à la Préfecture de police.

Le forain doit, préalablement à l'exercice de son métier, déposer à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel il se trouve (1) une demande de carnet d'identité en justifiant de son identité et de sa nationalité française; il doit fournir, en outre, trois épreuves de sa photographie sur papier libre, dont une est collée sur le carnet qui lui est remis par les services préfectoraux. La même obligation est imposée aux personnes, sans domicile ni résidence fixe, qui accompagnent le forain ou sont employées par lui, à l'exception, toutefois, de *ses enfants ou des enfants de ses employés, qui n'ont pas treize ans révolus*. Le décret du 16 Février précise, dans son article 5, que les carnets d'identité de forains portent un numéro d'ordre et la date de leur délivrance. Il dispose, par ailleurs, que les préfectures doivent établir des *notices* contenant toutes les indications figurant sur ces carnets; un double de chaque notice est adressé au Ministère de l'Intérieur (Direction Générale de la Sûreté Nationale, Inspection Générale des Services de police criminelle) (2).

Le cas de *perte du carnet d'identité*, que le législateur n'avait pas envisagé, fait l'objet de l'article 6 du décret. L'intéressé doit souscrire une déclaration de perte à la préfecture ou à la sous-préfecture, s'il se trouve dans un chef-lieu de département ou d'arrondissement; dans les autres localités, il doit s'adresser au commissariat de police ou, à défaut, à la brigade de gendarmerie la plus voisine. Récépissé de cette déclaration lui est aussitôt délivré pour lui servir de titre pendant huit jours, jusqu'à la délivrance du nouveau carnet d'identité qui doit porter la mention « *duplicata* » et un numéro distinct du premier.

C) *Le titre trois* du décret du 16 Février 1913 est relatif aux nomades, pour lesquels il se réfère à la définition de l'article 3 de la loi de 1912.

Il fait aux assujettis de cette catégorie l'obligation de déposer à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel ils se trouvent (3), une demande de carnet anthropométrique d'identité à l'appui de laquelle ils doivent présenter des pièces justificatives de leur identité. Ce carnet fait mention des nom, prénoms et surnoms du nomade, ainsi que de son pays d'origine, de ses date et lieu de

(1) Dans le département de la Seine, à la Préfecture de police.

(2) L'idée de ce *casier central* prit jour au cours des travaux de la sous-commission dont nous avons parlé ci-dessus (séance du 30 août 1912).

(3) Dans le département de la Seine à la Préfecture de police.

naissance et, enfin, de toutes autres indications de nature à établir son identité. Il porte, d'autre part, outre un numéro d'ordre et la date de sa délivrance, le signalement anthropométrique du titulaire (1). Des cases y sont réservées pour les empreintes digitales et pour les deux photographies (de profil et de face) du porteur du carnet. *Les enfants de moins de treize ans* qui accompagnent les nomades sont dispensés, de même que ceux des forains, de l'obligation de se munir d'un carnet anthropométrique.

L'article 9 du décret du 16 Février 1913 est consacré au *carnet collectif* dont la loi de 1912 n'avait fait que déterminer les caractéristiques et mentions principales. Cette pièce, qui est délivrée en même temps que le carnet individuel, doit être demandée par le chef de famille pour toutes les personnes qui lui sont rattachées par des liens de droit ou de fait. Il contient :

a) L'énumération de toutes les personnes constituant la famille ou le groupe et l'indication, au fur et à mesure qu'elles se produisent, des modifications apportées à la constitution de la famille ou du groupe (2);

b) L'état civil et le signalement de toutes les personnes accompagnant le chef de famille ou de groupe, avec l'indication des liens de droit ou de parenté le rattachant à chacune de ces personnes;

c) La mention des actes de naissance, de mariage, de divorce et de décès des personnes visées (3);

(1) Ce signalement comprend notamment : la hauteur de la taille, celle du buste, l'envergure, la longueur et la largeur de la tête, le diamètre bizygomatique, la longueur de l'oreille droite, la longueur des doigts médus et auriculaire gauches, celle de la coudée gauche, celle du pied gauche, la couleur des yeux.

(2) « Dans le cas où un individu, porté au carnet collectif, vient à quitter la famille ou le groupe, le chef de famille ou de groupe doit en faire la déclaration à la préfecture ou la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel il se trouve. Mention en est faite au carnet collectif. La même formalité doit être remplie quand la famille ou le groupe s'adjoint un nouveau membre. Les préfectures et les sous-préfectures donnent immédiatement avis de ces modifications au Ministère de l'Intérieur et au fonctionnaire qui a établi le carnet collectif ». (Circ. Min. Int. du 18 juillet 1926, art. 24).

(3) « En conséquence, le chef de famille ou de groupe doit présenter le carnet collectif aux officiers de l'état civil pour leur permettre d'y mentionner les déclarations de naissances ou de décès qu'ils reçoivent, les mariages qu'ils célèbrent, les extraits des jugements de divorce qu'ils sont chargés de faire transcrire ». (Circ. Min. Int. du 18 juillet 1926, art. 24).

d) Le numéro de la plaque de contrôle spécial prescrite par l'article 4 de la loi du 16 Juillet 1912;

e) Les empreintes digitales des enfants qui n'ont pas treize ans révolus et qui ne sont pas tenus de posséder un carnet anthropométrique individuel;

f) La description des véhicules employés par la famille ou le groupe (1);

g) Les numéros d'ordre des carnets anthropométriques délivrés à chacun des membres de la famille ou du groupe.

Le nomade qui s'est conformé à ces diverses prescriptions doit, lorsqu'il séjourne sur le territoire d'une commune, faire *viser* son carnet anthropométrique à son arrivée et à son départ, par le commissaire de police ou, à son défaut, par le commandant de la brigade de gendarmerie ou enfin, s'il n'y a pas de brigade de gendarmerie, par le maire. De plus, les agents de la force ou de l'autorité publique qui rencontrent des nomades en cours de route, doivent se faire présenter les carnets individuels et collectifs et apposer leurs visas dans les cases prévues à cet effet dans le carnet individuel, en indiquant le lieu, le jour et l'heure de cette formalité (2). Lorsque toutes les cases du carnet anthropométrique sont remplies par ces différents visas, le titulaire doit demander à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel il se trouve un nouveau carnet. Ce dernier (3) lui est remis en échange de l'ancien qui est conservé, pendant dix ans au moins, dans les archives de la préfecture ou de la sous-préfecture. En cas de *perte du carnet anthropométrique d'identité ou du carnet collectif*, l'article 11 du décret organise une procédure analogue à celle de l'article 6 concernant les carnets de forains. Le nomade doit faire immédiatement une déclaration de perte à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel

(1) La circulaire du Ministère de l'Intérieur que nous étudierons ci-dessous, précise, dans son article 24, les indications que doit obligatoirement comporter cette description.

(2) Dans les commissariats de police, pour les villes, et dans les brigades de gendarmerie, pour les communes rurales, doivent être tenus des feuillets mobiles et un répertoire alphabétique se rapportant aux visas apposés sur les carnets anthropométriques individuels. (Instructions des Ministères de l'Intérieur et de la Guerre en date des 13 novembre 1920 et 29 novembre 1922).

(3) Il doit porter un numéro distinct de celui du premier carnet.

il se trouve. Ces services lui délivrent un récépissé provisoire qui suffit à faire titre pendant trois jours, délai pendant lequel l'autorité préfectorale doit statuer sur la délivrance du nouveau carnet.

Il appartient, d'autre part, aux services préfectoraux d'établir des *notices individuelles et collectives* contenant les indications figurant respectivement aux carnets individuels et collectifs de nomades. Un double de chacune de ces notices est adressé à l'Inspection Générale des Services de Police Criminelle, au Ministère de l'Intérieur (1).

Enfin, l'article 14 du décret du 16 Février 1913 développe la disposition de l'article 4, paragraphe 3°, de la loi de 1912, relative à la *plaque de contrôle spécial des voitures des nomades* (2). Cette plaque doit être apposée à l'arrière, d'une façon très apparente. « Elle doit mesurer au moins 18 centimètres de hauteur sur 36 de largeur, porter un numéro d'ordre en chiffres de 10 centimètres de hauteur, l'inscription « Loi du 16 Juillet 1912 » et l'estampille du Ministère de l'Intérieur. Elle est délivrée par les préfetures et les sous-préfetures dans les mêmes conditions que les carnets d'identité. »

D) *Le titre quatre* contient les dispositions générales ci-après :

« *Article 15* : Des arrêtés ministériels détermineront les dispositions de détail concernant :

a) Le récépissé de déclaration délivré aux individus exerçant une profession, une industrie ou un commerce ambulant;

b) Le carnet d'identité des commerçants ou industriels forains, ainsi que les photographies qu'ils doivent déposer à l'appui de leur demande;

c) Le carnet anthropométrique d'identité délivré aux nomades;

d) Le carnet collectif délivré aux chefs de famille ou de groupe;

e) La plaque de contrôle spécial dont sont munis les véhicules employés par les nomades;

f) Les notices individuelles des forains et les notices individuelles et collectives des nomades conservées au Ministère de l'Intérieur et dans les préfetures et les sous-préfetures. »

(1) Les mentions qui doivent figurer sur ces notices sont déterminées par la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 18 juillet 1926, article 26.

(2) Cette plaque est indépendante des plaques prévues par les articles 3 de la loi du 30 mai 1851 et 16 du décret du 10 août 1852, relatifs à la police du roulage.

« Article 16 : Un délai d'un mois, à dater de la publication du présent décret, est accordé aux individus exerçant un métier ambulancier, aux commerçants et industriels forains, aux nomades pour se conformer aux prescriptions qui précèdent. »

Un arrêté ministériel fut pris le 26 Mars 1913, en application de l'article 15 susvisé. Il décida que les récépissés de déclaration seraient détachés d'un registre à souche conforme au modèle annexé à l'arrêté, que les photographies déposées en triple exemplaire par les forains seraient de profit (côté droit) et auraient une dimension de 3 à 4 centimètres (mesurée de l'insertion des cheveux à la pointe du menton) et enfin que les carnets individuels d'identité des forains et des nomades, les carnets collectifs, les notices conservées par l'Administration et les plaques de contrôle spécial des voitures des nomades seraient respectivement conformes aux modèles annexés à l'arrêté.

Les prescriptions de la loi de 1912, du décret du 16 Février 1913 et de l'arrêté du 26 Mars suivant furent reprises dans une circulaire du 3 Octobre de la même année, qu'il nous paraît inutile d'analyser puisqu'elle fut intégrée, treize ans plus tard, dans la circulaire du 18 Juillet 1926, prise en application du décret du 7 Juillet précédent à l'étude duquel nous sommes maintenant conduits.

§ II. — LE DECRET DU 7 JUILLET 1926

La signature par le chef de l'Etat du décret du 7 Juillet 1926, remplaçant celui du 16 Février 1913, procéda des trois idées suivantes :

a) Nécessité de tenir compte des dispositions de l'article 42 de la loi de finances du 4 Avril 1926 portant création de nouvelles ressources fiscales ;

b) Nécessité d'assujettir les ambulants à la législation récente sur le registre du commerce ;

c) Intérêt d'une révision des dispositions concernant les nomades dont treize années de pratique avaient marqué l'insuffisance.

A) *La loi de finances du 4 Avril 1926*, portant création de nouvelles ressources fiscales a, dans son article 42, fixé à *deux ans* la durée de validité des carnets anthropométriques d'identité délivrés

aux nomades de nationalité étrangère (1) et a frappé d'un droit de timbre la délivrance ou le renouvellement de ces carnets et de la plaque de contrôle spécial des voitures.

B) *Assujettissement des ambulants à la législation sur le registre du commerce.*

La loi du 18 Mars 1919 (2) a institué, à l'instar d'un grand nombre de législations étrangères, un registre du commerce pour le ressort de chaque tribunal de commerce (3).

Les commerçants français ou étrangers possédant en France un établissement doivent, dans le mois qui en suit l'ouverture, requérir du greffier du Tribunal leur immatriculation dans le registre du commerce (4). Cette formalité fut expressément mise à la charge des ambulants visés par l'article premier de la loi de 1912 (et non des forains et nomades qui n'ont pas, à proprement parler, un établis-

(1) Un délai de trois mois, à dater de la publication du décret du 7 juillet 1926 leur était accordé pour obtenir le renouvellement des carnets anthropométriques et des carnets collectifs dont la délivrance avait été effectuée depuis deux années au moins (article 19).

(2) modifiée par la loi du 1^{er} juin 1923.

(3) ou du tribunal civil tenant lieu de tribunal de commerce.

(4) « La déclaration du commerçant, remise au greffier en double exemplaire, est écrite sur papier libre et signée du déclarant. Elle doit être accompagnée d'un extrait du rôle des patentes ou de l'impôt sur les revenus industriels et commerciaux ou d'un acte d'acquisition du fonds de commerce ou d'un certificat délivré par le maire de la commune et à Paris par le commissaire de police du quartier, attestant, après vérification, l'existence réelle de l'établissement visé dans la déclaration... La déclaration ayant pour but l'immatriculation indique : 1° le nom de famille et les prénoms du commerçant; 2° le nom sous lequel il exerce le commerce et, s'il y a lieu, son surnom ou pseudonyme; 3° la date et le lieu de naissance; 4° sa nationalité d'origine et, au cas où il a acquis une autre nationalité, le mode et la date de l'acquisition de celle-ci; 5° dans le cas où il est étranger, la date du décret qui l'aurait autorisé à établir son domicile en France (art. 13 du code civil); 6° s'il s'agit d'un mineur ou d'une femme mariée, l'autorisation expresse de faire le commerce qui lui a été donnée en vertu des articles 2 et 4 du code de commerce; 7° le régime matrimonial du commerçant dans les cas prévus par les articles 67 et 69 du Code de Commerce; 8° l'objet du commerce; 9° les lieux où sont situées ses succursales ou agences en France ou à l'étranger; 10° l'enseigne ou la raison de commerce de l'établissement; 11° les noms de famille, prénoms, date et lieu de naissance, ainsi que la nationalité des fondés de pouvoirs.....; 12° les établissements de commerce que le déclarant a précédemment exploités ou ceux qu'il exploite dans le ressort d'autres tribunaux ». *Manuel de Droit Commercial*, par Ch. LYON-CAEN et L. RENAULT, 15^e édition, 1928, n° 101, I/I, p. 104-105).

sement commercial » (1) par le décret du 7 juillet 1926 dont l'article 2, paragraphe b, est ainsi conçu :

« A l'appui de leur déclaration

Ils doivent justifier :

.....
b) De leur immatriculation au registre du commerce tenu au tribunal dans le ressort duquel ils exploitent leur commerce ou leur industrie, sauf exception motivée. »

C) *Révision des dispositions concernant les nomades.*

La mise en œuvre du titre trois du décret du 16 Février 1913 fit ressortir certaines omissions, erreurs et difficultés d'application. Pour remédier aux inconvénients qui en étaient résultés, l'Administration eut soin de prévoir dans les articles 10, 12, 13 et 16 du décret de 1926, les mesures suivantes :

a) En vue d'assurer un contrôle plus rigoureux des enfants des nomades pour qui l'article 8 du décret de 1912 n'avait prescrit aucune obligation spéciale de police (2), le décret de 1926 décida, dans son article 10, que les préfectures et sous-préfectures devraient établir, pour ceux d'entre eux qui seraient âgés de cinq à treize ans, des notices individuelles comportant l'état civil, les empreintes digitales et deux photographies (de face et de profil). Un double de chacune de ces notices devrait être adressé au Ministère de l'Intérieur (Inspection Générale des Services de Police Criminelle).

b) L'article 12 rappelle que l'Administration peut toujours refuser d'établir les carnets anthropométriques demandés par les nomades ou en effectuer le retrait pour des raisons qu'elle apprécie souverainement.

Il ajoute que le nomade étranger doit, dans ce cas, quitter sans délai le territoire français (3).

(1) Ces deux catégories d'assujettis à la loi de 1912 ne peuvent, en aucun cas, bénéficier de l'immatriculation dans le registre du commerce.

Ils sont munis de la « carte de commerce » prescrite par la loi de finances du 31 décembre 1921 (Circulaire du Ministère du Commerce et de l'Industrie en date du 20 septembre 1926).

(2) Sauf la prise de leurs empreintes digitales sur le carnet collectif.

(3) Il s'agit, en l'espèce, non d'une expulsion prononcée par arrêté du Ministre de l'Intérieur, mais d'un simple *refoulement*, dont l'initiative et l'exécution incombent au Préfet du département dans lequel se trouve le nomade.

c) L'article 11 du décret du 16 Février 1913 disposait que le récépissé provisoire remis par les services préfectoraux au nomade ayant souscrit une déclaration de perte du carnet anthropométrique d'identité ou du carnet collectif, ne pouvait pas tenir lieu de ces pièces pendant plus de trois jours. Ce délai, dont l'expérience avait souligné l'insuffisance, fut porté à huit jours par l'article 13 du décret de 1926.

d) Enfin, l'article 16 de ce dernier texte reproduit l'article 14 du décret de 1913 relatif à la plaque de contrôle spécial des voitures des nomades et règle en outre les cas de perte ou de détérioration de cette plaque et de vente ou de destruction des voitures.

« *En cas de perte ou de détérioration de la plaque*, le chef de famille ou de groupe en fait immédiatement une déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel il se trouve. Un récépissé de déclaration lui est délivré. Cette pièce devra être restituée au moment de la remise de la nouvelle plaque. En cas de vente ou de destruction de la voiture, le chef de famille ou de groupe doit en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel il se trouve. *S'il remplace immédiatement la voiture vendue ou détruite*, la plaque dont celle-ci était munie est apposée sur le nouveau véhicule, dont la description sera portée sur le carnet collectif ou sur le carnet individuel... *Si le chef de famille ou de groupe ne remplace pas immédiatement la voiture vendue ou détruite*, il doit déposer la plaque à la préfecture ou à la sous-préfecture. Mention de la suppression de voiture et du dépôt de la plaque est faite au carnet collectif ou au carnet individuel. Les préfectures et les sous-préfectures signalent au Ministère de l'Intérieur (1) les déclarations de perte ou de détérioration de plaques, les ventes ou destructions de voitures, les dépôts de plaques et les appositions de plaques sur les nouveaux véhicules. »

Telles sont les principales modifications qui furent apportées par le décret du 7 Juillet 1926 au décret du 16 Février 1913.

Les autres prescriptions que ce dernier avait édictées sont toujours en vigueur, le texte de 1926 les ayant exactement reproduites.

(1) Direction Générale de la Sûreté Nationale. Inspection Générale des Services de police criminelle.

§ III. — LA CIRCULAIRE DU 18 JUILLET 1926

Cette circulaire présente une importance particulière, du fait que ses auteurs ont eu pour but, non seulement de fixer les modalités d'application de la loi du 4 Avril 1926, article 42, et du décret du 7 Juillet suivant, mais aussi de codifier les circulaires précédemment en vigueur sur les marchands ambulants, les forains et les nomades (1).

Elle comprend 63 articles, répartis en cinq titres (2).

A) **Le titre premier** est relatif aux marchands ambulants.

Dans son article 2, il détermine les mentions que doit obligatoirement comporter la déclaration d'ambulant. Ce sont :

- a) L'indication de la nationalité,
- b) Les nom et prénoms.
- c) Le domicile ou la résidence fixe,
- d) La date et le lieu de naissance,
- e) La profession.

Le même article dispose, en outre, qu' « à l'appui de leur déclaration, les intéressés doivent produire toutes pièces justificatives de nature à établir leur identité. Ni la loi ni le décret n'ont déterminé la nature de ces pièces. Il suffit que les documents présentés établissent d'une manière certaine l'identité du déclarant. A titre d'exemple, on peut citer les *livrets militaires, les passeports* ».

Enfin, l'article 6 rappelle que la législation sur les marchands ambulants « n'apporte aucune modification aux dispositions de l'article 18 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, concernant la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique, ou en tout autre lieu public ou privé, de livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies et photographies ».

B) **Le titre deux** vise les commerçants et industriels forains.

Il reprend, dans son article 8, la définition donnée par le décret du 16 Février 1913, mais la complète en citant l'extrait suivant du discours prononcé en 1912 au Sénat par M. Etienne Flandin, rap-

(1) Elle abroge, d'ailleurs, expressément la circulaire du 3 octobre 1913.

(2) Nous n'étudierons pas toutes les dispositions de la circulaire, mais uniquement celles qui modifient ou complètent la réglementation antérieure.

porteur du projet d'où sortit la loi du 16 Juillet 1912 : « Leur profession consiste à mener une vie errante, non plus dans une région déterminée (comme les marchands ambulants), en général, mais à travers la France. Ils se transportent dans les villes et villages, les jours de foire, de marché, de fête locale, et ils offrent à une clientèle de passage leurs marchandises ou leurs attractions. Ils exercent les métiers les plus divers. Les uns exploitent des cirques, des manèges, des théâtres, ce qu'ils appellent des musées, et sont détenteurs d'un matériel qui représente parfois une valeur considérable. D'autres promènent à travers le pays des exploitations plus modestes : loteries, petits théâtres, confiseries, pâtisseries, bazars. D'autres ont de minuscules exploitations foraines, exercées souvent en plein vent, sur une simple table portative. Une caisse de marchandises constitue tout leur fonds de commerce ».

L'article 9 énumère les mentions que doit comporter la demande de carnet d'identité de forain, à savoir :

- a) Le nom et les prénoms,
- b) Les lieu et date de naissance,
- c) Le dernier domicile ou la dernière résidence,
- d) Le genre de commerce ou d'industrie exercé (1).

Enfin, l'article 13 du titre deux de la circulaire, dispose que « tout changement dans l'état civil ou la situation de famille d'un forain survenant après la délivrance du carnet d'identité nécessite la rectification, dûment approuvée, de ce document par l'autorité préfectorale appelée à constater ce changement ; avis en est donné

(1) La demande ne comporte aucune mention relative à la nationalité, puisqu'un forain doit être nécessairement français.

Les services administratifs éprouvent actuellement certaines difficultés du fait que les forains ne sont pas obligés de prouver la réalité de l'industrie ou du commerce qu'ils prétendent exercer. Sans doute est-il prescrit aux services préfectoraux de surseoir à la délivrance du carnet d'identité toutes les fois que le forain prétendu qui en formule la demande ne semble pas présenter toutes les garanties désirables et de consulter aussitôt le Ministère de l'Intérieur. Mais cette disposition n'empêche pas des nomades de tromper les bureaux des préfectures et sous-préfectures sur leur véritable qualité et d'en obtenir sans droit la délivrance de carnets d'identité.

Ces inconvénients n'apparaîtraient pas si les Préfets et Sous-Préfets prenaient l'initiative d'exiger des individus se présentant comme forains, à titre justificatif, la production de la carte de commerce qui leur est délivrée en application de la loi de finances du 31 décembre 1921 et de leur patente.

immédiatement au Ministre de l'Intérieur (Inspection Générale des Services de police criminelle) et au fonctionnaire qui a établi le titre primitif ».

C) Nous arrivons maintenant au titre **trois** de la circulaire du 18 Juillet 1926, dont les 23 articles se rapportent exclusivement aux nomades.

1° L'article 17 se réfère à la définition du nomade donnée par l'article 3 de la loi de 1912, mais il la complète en ces termes : « Comme l'a fait observer M. Etienne Flandin, à la séance du Sénat, le 22 Décembre 1911, les nomades sont généralement des « roulottiers » n'ayant ni résidence, ni domicile, ni patrie, la plupart vagabonds, présentant le caractère ethnique particulier aux romanichels, bohémiens, tziganes, gitanos, qui sous l'apparence d'une profession problématique, traînent le long des routes, sans souci des règles de l'hygiène ni des prescriptions légales. Ils exercent ou prétendent exercer un métier, ils se donnent comme étant rétameurs, vanniers ou rempailleurs de chaises, maquignons. Les nomades vivent à travers la France dans des voitures le plus souvent misérables, et chacune de ces maisons roulantes renferme parfois une famille assez nombreuse » (1).

2° Une disposition nouvelle et intéressante est contenue dans l'article 23. Ce texte rappelle l'article 8 du décret du 7 Juillet 1926 suivant lequel le carnet d'identité délivré à un nomade doit faire mention de son signalement anthropométrique et il observe, à ce sujet, que « le personnel des préfectures et des sous-préfectures n'est pas en mesure d'établir un signalement anthropométrique, ni de prendre des empreintes digitales. Aussi ces opérations devront, autant que possible, être effectuées par les commissaires et inspecteurs des brigades mobiles et les agents des services anthropométriques qui ont été organisés dans plusieurs grandes villes » (2).

(1) L'article 17 de la circulaire prend, en outre, le soin de préciser que les forains de nationalités étrangères sont soumis au même régime que les nomades.

(2) «.... dans les cas où ces fonctionnaires ne pourront y procéder, il sera nécessaire de faire appel aux surveillants-chefs des prisons que M. le Ministre de la Justice a bien voulu autoriser à prêter leur concours à l'Administration préfectorale » (art. 23).

3° L'article 28 de la circulaire concerne le visa des carnets anthropométriques individuels. Il rappelle que le nomade devant séjourner dans une commune, doit, aux termes des articles 3, in fine, de la loi de 1912 et 12 du décret du 16 Juillet 1913, soumettre le carnet dont il est titulaire au visa de diverses autorités administratives ou de gendarmerie.

Mais quelle est la durée du « séjour » qui a pour effet de mettre cette obligation à la charge du nomade ? L'article 28 observe que ni la loi, ni les décrets de 1913 et 1926 ne l'ont fixée, alors que le projet de loi déposé par le Ministère Clémenceau le 26 Novembre 1908 spécifiait que le nomade devait faire viser son carnet dès son arrivée dans une commune où il aurait l'intention de séjourner au moins une journée. Il résulte du silence des textes qu'il y a là une question de fait qui, en cas de contestation, doit être tranchée par les tribunaux.

4° L'article 33 de la circulaire du 18 Juillet 1926 a édicté une disposition qui complète l'article 3, paragraphe 3, de la loi du 16 Juillet 1912 spécifiant que les nomades venant de l'étranger ne sont admis à circuler en France qu'à la condition de justifier, par pièces authentiques d'une identité certaine tant pour eux-mêmes que pour toute personne voyageant avec eux, et qui a pour but d'éviter l'envahissement du territoire français par des bandes de nomades qu'il serait ensuite très difficile de refouler au dehors. Cet article est ainsi conçu : «...les préfets et les sous-préfets des départements limitrophes des états étrangers ne devront jamais délivrer de carnet anthropométrique aux nomades venant de ces états, s'ils ne sont pas porteurs de pièces authentiques établissant qu'ils possèdent la nationalité française. En conséquence, des instructions devront être données aux commissaires spéciaux et aux brigades de gendarmerie de la frontière ainsi qu'aux douaniers, pour leur prescrire de s'opposer formellement à l'entrée de tous nomades autres que ceux qui justifieraient de leur qualité de Français. Des arrêtés d'expulsion devraient être immédiatement pris par application de l'article 7, paragraphe 3, de la loi du 3 Décembre 1849, contre les nomades étrangers qui, trompant la surveillance des autorités, seraient parvenus à pénétrer sur notre territoire » (1).

(1) L'article 34 de la circulaire excepte de l'application de l'article 33, les nomades de nationalité belge qui justifient, par la production de pièces authentiques, de leur identité et d'un domicile ou d'une résidence certaine en Belgique.

Cette défense d'entrer sur notre territoire formulée à l'encontre des nomades étrangers, fut expressément renouvelée par la *circulaire n° 95 du 24 Août 1931*, publiée sous le timbre du 3^e Bureau et du Contrôle Général des Services de Recherches judiciaires (1) de la Direction de la Sûreté Générale. Cette dernière circulaire, se fondant sur la disposition de l'article 3, paragraphe 4, de la loi de 1912, ainsi conçue : « La délivrance du carnet anthropométrique d'identité ne sera jamais obligatoire pour l'Administration » a fait connaître aux préfets et sous-préfets qu'il n'y aurait pas lieu d'accueillir, à l'avenir, les nouvelles demandes de carnets anthropométriques présentées par des nomades étrangers. Toutefois, des dérogations à cette prohibition sont accordées, à titre exceptionnel :

a) Aux « nomades ayant épousé des ressortissants français, pères ou mères d'enfants nés en France, et, par conséquent, Français, sauf option, à leur majorité » (2).

b) Aux « nomades ayant fait campagne dans les armées françaises, soit au cours de la guerre 1914-1918, soit sur les théâtres des opérations extérieures ».

c) Conformément à l'article 34 précité de la circulaire du 18 Juillet 1926, aux « Belges ayant en Belgique une résidence certaine où ils reviennent périodiquement dans l'intervalle de leurs tournées, et qui s'ils étaient domiciliés en France, seraient considérés comme marchands ambulants » (3).

5° Il convient de signaler l'article 36 de la circulaire du 18 Juillet 1926. Cet article appelle l'attention des services préfectoraux sur l'article 7 de la loi du 16 Juillet 1912, d'où il résulte qu'en cas d'infraction soit à cette loi, soit aux lois et règlements de police,

(1) Aujourd'hui « Inspection Générale des services de police criminelle ».

(2) Loi du 10 août 1927.

(3) « Ces exceptions étant personnelles, ne peuvent être étendues à d'autres individus d'une même famille ou d'un même groupe que s'ils remplissent l'une des conditions prévues. Le carnet ne doit être délivré que sur production de documents authentiques : extraits de naissance légalisés venant à l'appui des pièces d'identité, états signalétiques et des services délivrés par les bureaux de recrutement, ou cartes de combattant, attestations de domicile établies par les autorités belges et certifiées par nos Consuls. Ces pièces doivent être attentivement vérifiées et le Contrôle Général des services de Recherches judiciaires doit toujours être consulté préalablement sur chaque cas d'espèce pouvant justifier une de ces autorisations exceptionnelles ». (Circulaire 24 août 1931, paragraphe III).

les voitures et animaux des nomades peuvent être provisoirement retenus, à moins de caution suffisante : « La stricte application de cet article sera l'un des moyens de répression les plus efficaces. Il conviendra d'y recourir le plus souvent possible ».

Cette opinion, formulée par l'article 36, alinéa 2, de la circulaire de 1926, fut, semble-t-il, rapidement abandonnée par l'Administration. « La mise en fourrière, lisons-nous dans une dépêche en date du 11 juillet 1928, est parfois impossible et rarement désirable; en privant les nomades de gîte et de moyens d'existence, la saisie peut les rejeter à la charge de l'assistance locale ou les obliger à stationner dans une commune où ils ne vivent le plus souvent que de déprédations ». C'est pourquoi les services compétents du Ministère de l'Intérieur auraient désiré que le versement d'une caution préalable devînt la procédure de droit commun dans tous les cas où les nomades (1) commettent des infractions à la loi de 1912 et aux règlements généraux et locaux pris pour son application (2). Le Ministre des Finances, consulté à cet effet sur l'éventualité d'un texte ayant pour objet *d'étendre aux forains et nomades* les dispositions de l'article 7 du décret du 28 Décembre 1926, concernant la constitution d'une garantie sous forme de caution par les contrevenants non domiciliés en France et la mise sous séquestre des objets ayant servi à commettre des infractions à la police de la circulation, répondit, le 4 Avril 1933, que « cette affaire ne pourra être utilement examinée qu'après que le Conseil d'Etat aura pris définitivement parti sur celles des dispositions du projet de règlement d'administration publique (3), établi en exécution de l'article 7 précité du décret du 28 Décembre 1926, que la Haute Assemblée avait cru devoir disjoindre », dispositions qui n'avaient pas été insérées dans le décret du 30 Septembre 1928 qui constitue le « Code de la Route ». Aussi longtemps, par suite, que les deux articles qui ont été disjointes n'auront pas été repris dans un texte réglementaire, il ne sera pas possible d'en appliquer l'esprit, sinon la lettre, à d'autres catégories d'infractions que celles qui sont afférentes à la police de la route, et, notamment, à celles qui peuvent être commises par les forains et

(1) La même mesure devait être étendue aux forains dans l'esprit des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur.

(2) Cette caution aurait eu un caractère purement administratif, alors que la caution prévue par la loi, à titre subsidiaire, ne peut être ordonnée et évaluée que par le magistrat appelé à connaître de l'affaire.

(3) Articles 9 et 10.

nomades. Cette manière de voir correspond, d'ailleurs, à l'appréciation du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui ne s'est pas montré disposé à accepter que certaines catégories de délinquants ou de contrevenants soient placés, au point de vue répressif, sous un régime d'exception (1).

Dans ces conditions, les articles 7 de la loi de 1912 et 36 de la circulaire du 18 Juillet 1926, restent des textes pratiquement inapplicables, car les nomades disparaissent le plus souvent avant d'avoir acquitté les amendes prononcées contre eux et d'avoir réglé les frais de poursuite.

C) **Le titre quatre** de la circulaire du 18 Juillet 1926 contient des *dispositions spéciales aux nomades de nationalité étrangère*.

Il est divisé en trois parties (2) dont nous étudierons brièvement la première et la troisième, qui ont pour but de faire connaître aux services administratifs les obligations résultant pour eux de l'article 42 de la loi de finances du 4 Avril 1926 qui a fixé à deux ans la durée de validité des carnets anthropométriques délivrés aux étrangers et a frappé d'un droit de timbre la délivrance ou le renouvellement de ces carnets et de la plaque de contrôle spécial des voitures.

1°. — *La procédure du renouvellement biennal
des carnets anthropométrique et collectif*

« Dans le courant du premier trimestre suivant l'expiration de la dernière année de validité du carnet anthropométrique d'identité ou du carnet collectif, le nomade étranger doit se présenter à une préfecture ou à une sous-préfecture pour solliciter le remplacement de ces carnets ». Le carnet périmé est retiré à son titulaire par les services préfectoraux, à fin d'annulation. Il reste conservé, pendant dix ans au moins, dans les archives de la préfecture ou de la sous-préfecture. Un récépissé provisoire, dont la durée de validité ne peut excéder un mois, est alors délivré au nomade. Il lui tient lieu de carnet jusqu'à ce qu'il lui en soit délivré un nouveau ou qu'il ait reçu notification du refus du renouvellement.

Celui-ci est effectué contre versement d'un droit de timbre.

(1) Toutefois, un projet de loi avait été préparé en octobre 1925, qui avait reçu l'adhésion de la Chancellerie et du Ministère des Finances, mais que le Ministre des Affaires Etrangères n'a pas accepté.

(2) A. Procédure du renouvellement biennal.

B. Première application en 1926.

C. Plaques de contrôle spécial.

2°. — *Les effets du retrait ou du refus de délivrance
du carnet anthropométrique ou collectif de nomade*

Il y a deux cas de retrait des carnets de nomades.

Le premier est celui de l'individu qui a fait l'objet d'un arrêté ministériel d'expulsion du territoire français. Les carnets et la plaque de contrôle lui sont retirés de plein droit. « Si l'intéressé, ajoute l'article 51, in fine, obtient un sursis de départ, une mention spéciale apposée sur l'ampliation de son arrêté d'expulsion, lui tiendra lieu de permis de séjour pour la période où lui est accordée l'autorisation de séjourner sur le territoire. Mais la suspension de la mesure prise contre lui, ou l'intervention d'un nouvel arrêté rapportant définitivement la décision d'expulsion primitivement prise, peut permettre au nomade étranger de recevoir de nouveaux carnets et une nouvelle plaque ».

Le second cas est celui du nomade qui s'est rendu indésirable par ses agissements. Les carnets et la plaque de contrôle dont il est titulaire peuvent alors lui être retirés par une décision préfectorale dont l'Inspection Générale des Services de Police Criminelle doit être aussitôt avisée, et il est mis en demeure de quitter le territoire français.

Dans les deux cas, le ou les carnets sont annulés et conservés pendant deux ans au moins par la préfecture ou la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel le nomade a reçu notification de la mesure d'expulsion ou de refoulement prise contre lui.

Les effets du refus de délivrance des carnets sont les mêmes :

« Dans ces deux cas, refus ou retrait du carnet la décision est signifiée à l'intéressé et son exécution est assurée par le commissaire de police (ou, à son défaut, par le maire) du lieu où se trouve le nomade étranger. Ce dernier reçoit alors un ordre de refoulement comportant l'indication d'un délai et d'un poste frontière pour sortir de France. Avis en est donné aussitôt au commissaire spécial du poste frontière afin de lui permettre de constater le passage de l'étranger et de le signaler au Ministère de l'Intérieur (Inspection Générale des Services de Police Criminelle) et au fonctionnaire ayant établi le carnet retiré ».

3°. — *Nomades étrangers sortant librement de France*

Article 55 de la circulaire du 18 Juillet 1926 : « Les autorités frontalières constatant la sortie de France d'un nomade de nationalité étrangère doivent lui retirer le carnet anthropométrique, le carnet collectif et la ou les plaque de contrôle spécial dont il est titulaire et lui notifier que l'accès de notre territoire lui sera désormais formellement interdit... Un avis de l'accomplissement de ces formalités est transmis immédiatement au Ministère de l'Intérieur (Inspection Générale des Services de Police Criminelle) et aux fonctionnaires ayant délivré les documents mentionnés ci-dessus. (Ces prescriptions ne s'appliquent pas aux nomades belges visés au paragraphe 34 ».

4°. — *Régime légal des plaques de contrôle spécial des voitures des nomades étrangers*

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi du 4 Avril 1926, article 42, a décidé que la délivrance de la plaque de contrôle spécial des voitures des nomades étrangers donnerait lieu à la perception d'un droit de timbre (1).

« Un timbre mobile d'égale valeur, précise l'article 59 de la circulaire, sera apposé, selon le cas, sur la page du carnet collectif ou du carnet individuel, destinée à recevoir l'inscription du numéro d'ordre de cette plaque et au-dessus de l'emplacement réservé à cet effet ». Lorsque ce carnet est soumis à la formalité du renouvellement biennal, ou lorsqu'il est remplacé par suite de perte, destruction ou détérioration, la préfecture ou la sous-préfecture doit certifier sur le nouveau carnet qu'elle délivre au nomade que la taxe afférente à la plaque de contrôle a déjà été acquittée et préciser la date de ce versement et la ville où il a été effectué.

E) Nous terminerons, enfin, cette étude de la circulaire du 18 Juillet 1926 par l'examen succinct de son **titre cinq** qui contient les dispositions suivantes :

« Article 61 : Les dispositions visant les marchands ambulants, les forains et les nomades ne sont pas applicables aux salariés de toute catégorie qui travaillent d'habitude dans les entreprises indus-

(1) A la différence des carnets anthropométriques et collectifs, la plaque de contrôle spécial n'a pas à être renouvelée, sauf en cas de perte ou de détérioration.

trielles, commerciales ou agricoles. On peut citer, à titre d'exemple, les voyageurs de commerce, les livreurs de marchandises à domicile, les ouvriers quittant leur résidence habituelle pour aller faire la moisson ou les vendanges dans une autre région, ou pour aller travailler sur des chantiers de construction de routes, de chemins de fer, de canaux, les mariniers circulant sur les fleuves, rivières ou canaux ».

Cet article est le développement de l'article 8 de la loi du 16 Juillet 1912 (1).

« Article 62 : Il n'est en rien dérogé aux lois et règlements en vigueur concernant les pouvoirs du préfet de police, des préfets des départements et des autorités municipales pour la police de la voie publique, des halles, marchés, fêtes locales et généralement pour la protection du bon ordre, de la sûreté ou de la salubrité publique... ».

SECTION II

LE DÉCRET PORTANT RÉGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 3 MAI 1913 ET LA CIRCULAIRE D'APPLICATION DU 22 OCTOBRE 1913

L'article 11 de la loi du 16 Juillet 1912 avait décidé qu'un règlement *spécial* d'administration publique serait rendu, après avis du Conseil Supérieur d'hygiène publique de France, pour déterminer les mesures de prophylaxie auxquelles devraient être soumis les ambulants, forains et nomades, ainsi que les étrangers visés à l'article 8 de la loi.

Ce décret fut signé le 3 Mai 1913 par le Président de la République et inséré au Journal Officiel du 28 Juin suivant. Une circulaire du Ministère de l'Intérieur (2) datée du 22 octobre de la même année, en détermina les modalités d'application.

§ I. — *LE DÉCRET DU 3 MAI 1913*

Le décret du 3 Mai 1913 est divisé en trois titres ; le premier concerne les mesures spéciales à la vaccination et à la revaccination antivarioliques, le second certaines mesures générales de prophylaxie.

(1) Nous rappelons que la situation des salariés fera l'objet d'un examen approfondi dans la troisième partie de cette thèse.

(2) Direction de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, 5^e Bureau.

laxie destinées à préserver des épidémies les habitants des localités fréquentées par les forains et les nomades et le troisième contient des dispositions générales.

A) *Titre I. — Mesures spéciales à la vaccination
et à la revaccination antivarioliques*

La vaccination et la revaccination antivarioliques s'appliquent aux ambulants, aux forains et aux nomades.

L'article 1^{er} du décret prescrit aux *ambulants*, au moment où ils souscrivent à la préfecture ou à la sous-préfecture la déclaration de la loi de 1912 de « justifier qu'ils ont satisfait aux obligations édictées par l'article 6 de la loi du 15 Février 1902 (1)... Mention de la justification est portée au verso du récépissé de déclaration et en note sur la déclaration elle-même. La déclaration des intéressés est reçue par les services préfectoraux et récépissé leur en est délivré, s'ils ne sont pas en mesure de fournir la justification requise ; mais, dans ce cas, un délai d'un mois leur est imparti pour se conformer aux prescriptions de la loi de 1902 (2).

Quant aux *forains* et aux individus sans domicile ni résidence fixe qui les accompagnent, « ils doivent, au moment où ils demandent leur carnet d'identité, fournir un certificat constatant qu'ils ont été vaccinés ou revaccinés *avec succès* depuis moins de dix ans ». Si cette justification n'est pas produite par les intéressés le carnet leur est toutefois délivré, mais ils sont mis en demeure (3) de se faire vacciner ou revacciner dans les huit jours. Le résultat de cette opération est porté par le médecin vaccinateur lui-même sur les feuillets spéciaux annexés au carnet d'identité.

Le régime auquel sont soumis les *nomades* du point de vue de la vaccination ou de la revaccination antivarioliques est analogue à celui des forains. Ils doivent présenter un « certificat constatant qu'ils ont été vaccinés ou revaccinés avec succès depuis moins de

(1) Loi du 15 février 1902, art. 6 : « La vaccination antivariolique est obligatoire au cours de la première année de la vie, ainsi que la revaccination au cours de la onzième et de la vingt et unième année... ».

(2) L'article 1^{er} du décret du 3 mai 1913 a été abrogé par la loi du 24 juillet 1932 que nous étudierons ci-dessous. *Les ambulants sont donc entièrement libérés de l'application des clauses du décret du 3 mai 1913.*

(3) Une clause spéciale figure, à cet effet, à la page III des feuillets sanitaire annexés au carnet d'identité.

dix ans » ou se soumettre, sur l'injonction qui leur en est faite par le Maire (1), à une vaccination ou à une revaccination immédiate dont le résultat est consigné par le médecin vaccinateur sur les feuillets spéciaux annexés au carnet anthropométrique d'identité et au carnet collectif.

Enfin, l'article 4, alinéa 2, du décret du 3 Mai édicte une disposition relative aux enfants de moins de treize ans des forains et des nomades ; elle est ainsi conçue : « Les indications se rapportant aux enfants qui ne sont pas pourvus de carnets d'identité sont portés soit sur le carnet d'identité du chef de famille ou d'établissement pour les forains, soit sur le carnet collectif pour les nomades ».

B) Titre II. — Mesures générales de prophylaxie

Les mesures générales de prophylaxie édictées par le décret du 3 Mai 1913 à l'endroit des forains et des nomades (2) peuvent être rangées dans deux catégories.

Celles de la première ont très exactement un caractère général ; elles sont contenues dans l'article 5, ainsi conçu : « Dès qu'un forain ou un nomade arrive dans une commune, le maire est en droit de faire vérifier son état de santé ainsi que celui des individus qui l'accompagnent. Pendant le séjour des forains ou des nomades dans une commune, le maire peut, quand il le juge nécessaire, faire procéder à la visite de leurs voitures ou des locaux qu'ils occupent pour vérifier tant l'état de santé des individus que la salubrité des locaux et des voitures ».

La seconde catégorie comprend, notamment, les mesures prévues par les articles 6, 7 et 8 du décret. Aux termes de l'article 6, dès qu'un cas de maladie ou de décès survenu dans un local occupé par un forain ou un nomade est signalé au maire (3), ce magistrat municipal doit, sans retard, faire visiter le malade ou constater le décès par un médecin. Si ce dernier observe un des cas de maladies transmissibles visés par l'article 4 de la loi du 15 Février 1902 et le

(1) Et non par le préfet ou le sous-préfet, ainsi que cela est prescrit pour les forains.

(2) Et non des ambulants.

(3) Il ne s'agit pas ici d'une notification officielle. Le maire doit, par exemple, se considérer comme suffisamment informé par la rumeur publique.

décret du 10 Février 1903, il prévient sans délai le maire de la commune et le préfet ou le sous-préfet de l'arrondissement. Il est alors procédé, dans les conditions déterminées par la loi de 1902 et le règlement d'administration publique du 10 Juillet 1906 « à la désinfection en cours de maladie, après transport, guérison ou décès, ainsi qu'à la destruction des objets contaminés » (1). D'autre part, l'article 8 prescrit au maire de prendre « toutes mesures utiles pour assurer, en égard aux ressources ou aux circonstances locales, l'isolement ou l'hospitalisation du malade ».

C) *Titre III. — Disposition générales*

Nous signalerons seulement les articles 11 et 12 du décret.

1°. — « Article 11 : Le modèle des feuillets sanitaires annexés au carnet d'identité des forains et aux carnets anthropométriques et collectifs des nomades est arrêté par le Ministre de l'Intérieur (2). Ces feuillets sont délivrés par les préfetures et les sous-préfetures dans les mêmes conditions que les carnets prévus par la loi. Ils doivent être présentés à toute réquisition des agents de l'autorité et de la force publique ».

2°. — L'article 12 concerne les sanctions.

L'emploi de faux feuillets sanitaires et la mention ou l'usage d'indications mensongères sur ces feuillets sont des infractions appelant l'application des pénalités prévues par l'article 11, in fine, de la loi du 16 Juillet 1912 (3), sans préjudice, le cas échéant, des poursuites judiciaires qui pourraient être intentées pour faux et usage de faux.

§ II. — *LA CIRCULAIRE DU 22 OCTOBRE 1913*

L'arrêté ministériel du 30 Juin 1913, pris en application de l'article 11 du décret du 3 Mai, fixe le modèle des feuillets sanitaires annexés aux carnets anthropométriques des nomades (4).

(1) Décret du 3 mai 1913, article 7.

(2) Un arrêté du 30 juin 1913 fut pris dans ce but.

(3) Six jours à un mois d'emprisonnement et seize à deux cents francs d'amende ou l'une de ces deux peines seulement.

(4) Ces feuillets prévoient l'inscription sommaire des conditions dans lesquelles sont intervenues les mesures prophylactiques réalisées en vertu du décret du 3 mai 1913. Le médecin y inscrit lui-même les nom et pré-

La circulaire eut pour but, tout d'abord, de rappeler cet arrêté et de souligner à cette occasion, l'importance des feuillets sanitaires et du rôle dévolu aux agents de la police judiciaire chargés de collaborer avec les autorités administratives en vue d'assurer la sauvegarde de la santé publique : « Les feuillets ainsi établis et tenus constamment à jour serviront de base à une surveillance continue et méthodique de la part tant des autorités départementales et municipales auxquelles incombe la protection de la santé publique, que des agents de la force publique appelés à contrôler et, au besoin, à sanctionner l'observation des prescriptions imposées. En vue d'assurer cette coopération, les fonctionnaires et agents des polices municipale, spéciale et mobile, les gendarmes et les gardes-champêtres devront signaler aux maires, aussi rapidement que possible, tous faits ou incidents se rapportant à l'application des présentes instructions et spécialement les cas de maladies dont paraîtraient atteints les forains et les nomades ».

La circulaire eut, d'autre part, pour objet d'analyser et de commenter les dispositions du décret du 3 Mai 1913; elle les reprit donc dans leur ensemble en insistant surtout sur les conditions d'exercice de la surveillance, le rôle des autorités responsables et les obligations des assujettis de chaque catégorie.

Nous n'étudierons pas cette circulaire dans sa totalité. Nous nous bornerons à signaler les précisions qu'elle est venue apporter au décret. Ces précisions portent sur les points suivants :

1°. — *Détermination des organismes chargés de procéder aux vaccinations et revaccinations antivarioliques et à l'exécution des mesures générales de prophylaxie ordonnées et contrôlées par les autorités municipale et préfectorale.*

Le décret du 3 Mai s'était borné à dire, d'une part, que les préfets et sous-préfets devraient s'assurer que les assujettis à la loi de 1912 s'étaient conformés aux prescriptions de la loi du 15 Février 1902 ou les mettre en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé, et, d'autre part, que les maires devraient, sous le con-

noms des individus atteints et le numéro de la maladie, d'après la liste insérée dans le décret de 1903. Le maire ou le chef de poste de désinfection, l'un et l'autre s'il y a lieu, ajoutent la mention des mesures prophylactiques correspondantes. Les mêmes mentions doivent être reproduites, dans le cas où l'assujetti appartient à un groupe, soit au feuillet annexe du carnet d'identité du chef de famille ou d'établissement forain, soit au carnet collectif des nomades.

trôle de ces hauts fonctionnaires, arrêter toutes les mesures utiles à la sauvegarde de la santé publique et veiller à leur exécution. Mais ce texte n'avait pas désigné les services qui seraient chargés de cette exécution et procéderaient aux vaccinations et revaccinations prescrites.

La circulaire du 22 Octobre combla cette lacune en décidant qu'il serait fait appel, pour l'application des dispositions du décret du 3 Mai 1913, aux *services départementaux d'hygiène* (1) et aux *bureaux municipaux d'hygiène*.

2°. — *Cas dans lesquels la vaccination effectuée après mise en demeure est demeurée sans succès.*

Les articles 2 et 3 du décret du 3 Mai 1913 font aux forains et aux nomades l'obligation de justifier « qu'ils ont été vaccinés ou revaccinés *avec succès* depuis moins de dix ans ». S'ils ne peuvent fournir cette justification, ils sont mis en demeure par les services préfectoraux de se soumettre à la vaccination, sans délai s'ils sont nomades, dans les huit jours s'ils sont forains. Mais le décret « ne fixe pas de délai pour la période pendant laquelle l'assujetti vacciné ou revacciné *sans succès* pourra être astreint, à nouveau, à subir l'inoculation vaccinale. Par suite, en droit strict, les autorités municipales seraient fondées à renouveler leur injonction aussi longtemps qu'un résultat positif n'aurait pas été obtenu. Une telle pratique constituerait un abus préjudiciable au véritable but préventif poursuivi. En fait, et à moins de circonstances exceptionnelles telles que la constatation de cas de variole dans l'une des communes où ont récemment séjourné les assujettis, il n'y a pas lieu de provoquer de nouvelles revaccinations sur des sujets pour qui la dernière opération remonte à moins de cinq ans ».

3°. — *Instructions relatives à l'application de l'article 8 du décret du 3 Mai 1913.*

On a vu ci-dessus que cet article recommande aux maires des communes dans lesquelles un forain ou un nomade vient d'être atteint d'une des maladies transmissibles définies par la loi du 15 Février 1902 et le décret du 10 Février 1903, de prendre « toutes mesures utiles pour assurer, eu égard aux ressources ou aux circonstances locales, l'isolement ou l'hospitalisation du malade ».

La circulaire précise que le maire ne peut prendre aucune décision en vertu de ce texte, sans recueillir préalablement l'avis

(1) Ces services comprennent notamment des médecins vaccinateurs.

conforme du bureau d'hygiène s'il en existe, ou, à défaut, du médecin qu'il a désigné en dehors de ce bureau, conformément aux articles 6 et 7 du décret du 3 Mai. Le pouvoir de décision du Maire se trouve, d'autre part, limité, ainsi que cela résulte des termes mêmes de l'article 8 précité, par la considération des ressources et des circonstances locales. Une commune rurale, par exemple, ne doit pas avoir à supporter les charges exceptionnelles qui peuvent résulter de l'hospitalisation d'un forain ou d'un nomade lorsque sa situation budgétaire ne lui permet pas d'y faire face. La circulaire du 22 Octobre 1913 a décidé que, dans cette hypothèse, le préfet ou le sous-préfet doit provoquer d'urgence les moyens de suppléer à l'insuffisance des ressources communales et déléguer à cet effet le médecin des épidémies.

4°. — Enfin, la circulaire du 22 Octobre contient une appréciation générale des textes intervenus en application de l'article 11 de la loi du 16 Juillet 1912. Nous en citerons l'extrait suivant : « Tel est l'ensemble des garanties que la nouvelle réglementation, associant les intérêts de la sûreté et de l'hygiène, doit apporter à la protection de la santé publique. Grâce au contrôle incessant des carnets d'identité, effectué concurremment par les agents de la force publique et par les diverses autorités chargées des services d'hygiène, il est permis de penser qu'aucune des causes de transmission de maladie précédemment imputables à la libre circulation des forains ou des nomades en particulier ne pourra plus se produire. Si elle se produit, elle ne saurait provenir que d'une faute lourde due à la négligence d'une municipalité et d'un service public qui devra en assumer toute la responsabilité.

J'estime que, pratiquement, la plus large part des résultats à atteindre reviendra aux bureaux d'hygiène. Ce sont des organes qui, par leur intervention permanente, vigilante et expérimentée, feront pénétrer rapidement et sûrement dans les mœurs des assujettis des habitudes nouvelles dont bénéficieront grandement toutes les autres collectivités. Je ne doute pas que les directeurs des bureaux d'hygiène ne sachent mettre à profit avec empressement, dans ce but, des dispositions qui renforcent l'autorité dont ils relèvent » (1).

(1) En réalité, cet espoir a été presque entièrement déçu; les municipalités et les bureaux d'hygiène n'ont mis aucun empressement à se conformer aux prescriptions ministérielles.

CHAPITRE IV

APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 DANS LES DEPARTEMENTS FRANÇAIS ET ALGERIENS ET DANS LES DEPARTEMENTS RECOUVRES D'ALSACE ET DE LORRAINE

SECTION I

APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 DANS LES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS

§ I. — LES PREMIERES DIFFICULTES LA QUESTION DES FOURNITURES MATERIELLES

La nouvelle législation n'avait pas exactement répondu — nous l'avons vu ci-dessus — aux nécessités qui s'étaient primitivement imposées à l'attention de ses promoteurs.

Elle n'avait, d'autre part, posé que des principes généraux, s'en remettant à l'Administration du soin de régler les détails d'application. Le décret du 16 Février 1913, portant règlement d'administration publique, fut rendu dans ce but, mais il ne résolut pas toutes les difficultés et dut être complété par l'arrêté du 26 mars et la circulaire du 3 octobre de la même année. Pour ces différentes raisons, la plus grande confusion régna lors des premières tentatives d'application de la loi de 1912.

L'article 10 ayant annoncé la parution de règlements d'administration publique dans un délai de six mois, c'est-à-dire avant le 16 Janvier 1913, les préfectures se demandèrent, à partir de cette date, si elles devaient, en l'absence d'instructions ministérielles, donner suite aux demandes dont les saisissaient les ambulants, les

forains et les nomades, ou, au contraire, leur opposer une fin de non-recevoir. La plupart des préfectures adoptèrent cette dernière attitude. Cependant, le préfet de la Mayenne, par exemple, crut pouvoir prendre sur lui de déférer aux requêtes qui lui étaient présentées et délivrer aux ambulants des récépissés de déclaration, aux forains, des carnets d'identité, et aux nomades des récépissés provisoires valables pour deux mois.

Certains préfets, d'autre part, estimèrent que les formalités prescrites auraient pour conséquence d'accroître la tâche d'un personnel départemental restreint et suffisamment occupé, voire même surchargé. Ils se demandèrent s'ils pourraient solliciter des conseils généraux de nouvelles créations d'emplois, mais, craignant que ces assemblées ne fissent valoir le caractère de sûreté générale de la loi du 16 Juillet 1912 pour se dégager de la nécessité de voter de nouveaux crédits, ils appelèrent l'attention du Ministre sur l'obligation pour l'Etat de supporter la plus grande part des dépenses entraînées par l'application des dispositions récentes.

Ils signalèrent également au Ministre la question des imprimés et des fournitures dont on allait avoir à faire usage; sur quels fonds serait imputée cette dépense, au cas où le Ministère ne la prendrait pas à sa charge ? Ce dernier point fut éclairci par la circulaire du 23 Avril 1913 qui décida que les carnets de forains et de nomades et les plaques de contrôle des voitures des nomades seraient fournis par le Ministère de l'Intérieur aux préfectures et aux sous-préfectures, mais que ces dernières devraient prendre en charge, sur leurs fonds d'abonnement, la fourniture des registres à souche de déclarations d'ambulant; toutefois, un envoi non renouvelable de ces registres serait, pour la première fois, fait aux services préfectoraux, sur les crédits du Ministère de l'Intérieur. Ces diverses fournitures constituent pour ce dernier une assez lourde charge (1); on a proposé de la supprimer en faisant verser par les intéressés eux-mêmes, une somme représentant les frais des formalités prescrites, au moment où ils les accomplissent. Cette réforme exigerait une loi (2).

(1) Pour l'année 1913, l'évaluation faite se montait à 52.000 francs.

(2) Une telle loi serait, d'ailleurs, en contradiction avec la règle suivant laquelle aucune taxe ne doit être imposée aux particuliers lorsqu'ils accomplissent des actes prescrits par des lois de police.

Ce ne fut donc pas sans certains « flottements » que la loi de 1912 fit ses premiers pas dans le domaine de l'application pratique. La guerre survint au moment où la doctrine administrative en cette matière commençait à prendre corps et pendant les quatre années de lutte, les dispositions de cette loi furent un peu perdues de vue. Si bien qu'à la fin des hostilités de nouvelles difficultés se présentèrent, de nouvelles hésitations se produisirent.

Pour mettre fin à cette situation, le Ministre de l'Intérieur confia au Corps de l'Inspection Générale des Services administratifs la mission de procéder à une enquête sur l'application dans les départements de la loi du 16 Juillet 1912 et d'en consigner les résultats dans un rapport général. Celui-ci fut établi en 1924 par M. Armand Mossé, Inspecteur Général des Services Administratifs.

§ II. — *LES CONSTATATIONS DE L'INSPECTION GENERALE SUR LE FONCTIONNEMENT D'ENSEMBLE DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912*

1°. — M. Mossé rappelle tout d'abord les conditions dans lesquelles la loi de 1912 vit le jour. Ensuite, il passe en revue les textes législatifs ou administratifs qui intéressent à un titre quelconque les professions ambulantes. Ces textes comprennent : la réglementation fiscale ; les articles 97 et 99 de la loi du 5 Avril 1884 ; les lois, précédemment étudiées, des 25 Juin 1841 et 30 Décembre 1906 ; les lois des 25 Janvier 1849 et 29 Juillet 1881 sur le corportage d'imprimés ; la loi du 15 Février 1898 sur le brocantage ; les lois des 18 Mars 1919 et 1^{er} Juin 1923 sur le registre du commerce ; les dispositions de la loi de finances du 31 Décembre 1921 relatives aux personnes qui se livrent ailleurs qu'en boutique à la vente des marchandises ; le décret du 2 Avril 1917, sur les cartes d'identité d'étrangers ; et enfin, le décret du 6 Juin réglant l'immigration en France des travailleurs étrangers (1).

(1) Il faut ajouter à cette énumération :

1° La loi du 21 mai 1836, portant interdiction de vendre sous forme de loterie ;

2° La loi du 1^{er} août 1905, portant interdiction d'offrir sous des prétextes mensongers, des marchandises neuves présentées comme occasion pour leur donner une valeur fictive constituant une tromperie sur la qualité substantielle de la marchandise vendue.

Certains de ces textes, notamment ceux qui se rapportent au colportage d'imprimés, au brocantage, aux travailleurs immigrants et à la délivrance des cartes d'identité d'étrangers, appellent l'intervention des services de police (1); or, ces organismes sont également chargés de l'application de la loi de 1912. Il était à craindre, dans ces conditions, que la règle suivant laquelle un individu assujéti aux obligations de la loi du 16 Juillet 1912 ne doit, en principe, être astreint à l'observation d'aucun des textes précités (sauf les lois fiscales, la législation sur le registre du commerce et celle relative aux étrangers, qui ont un caractère général) ne fût un peu perdue de vue. M. Mossé, ayant constaté, à ce sujet, des errements manifestes de la part des services administratifs, insiste sur le fait qu'il ne saurait y avoir une « interpénétration constante » entre les diverses législations signalées ; les préfectures ne doivent pas les ignorer, mais leur rôle est essentiellement de n'appliquer à un assujéti à la loi de 1912 que les textes (lois, décrets et circulaires) auxquels cette loi a donné naissance.

2°. — En second lieu, M. Mossé constate que le service spécialement chargé de l'application de la loi du 16 Juillet 1912, n'a été organisé ni dans toutes les préfectures, ni dans toutes les sous-préfectures. C'est ainsi qu'à Marseille, ville de police d'Etat, la préfecture se contente d'expédier la correspondance générale et de centraliser les notices des forains et des nomades, tandis que le Commissariat Central « est chargé, en réalité, de toute l'application de la loi. » De nombreuses préfectures, d'autre part, ont organisé un service pour les ambulants et les forains, mais non pour les nomades qui sont simplement refoulés sur un département voisin ! Dans d'autres départements, les sous-préfectures ne délivrent pas de carnets anthropométriques ; les nomades ne peuvent en obtenir la délivrance qu'à la préfecture, ce qui les oblige à se rendre au chef-lieu du département. Enfin, dans le département de la Corrèze, le service des nomades n'est pas concentré à Tulle, mais à la sous-préfecture de Brive ; c'est une anomalie que ne parvient pas à justifier la considération de la situation ferroviaire importante de cette localité.

(1) Commissariats. Dans les préfectures, la Division ou le bureau chargé des affaires de police. Bureaux des sous-préfectures. Sûreté Nationale. Préfecture de police.

M. Mossé souligne l'incompatibilité de ces pratiques avec la loi de 1912 dont l'application intégrale incombe aux préfets et sous-préfets, chacun dans l'étendue de l'arrondissement qu'il administre.

3°. — M. Mossé s'est attaché, d'autre part, à la question de la centralisation des textes en vigueur dans les archives des préfectures, de leur publication et de leur communication en temps utile aux autorités locales, organes d'exécution.

Il a relevé, de ce point de vue, de nombreuses imperfections, dues, trop souvent, à la négligence du fonctionnaire, chef du service départemental. Il a noté, toutefois, que quelques préfectures tenaient soigneusement un dossier général d'instructions et de correspondance, permettant des recherches rapides et facilitant la solution des cas d'espèce grâce au choix judicieux et à la conservation méthodique des décisions de principe.

La publication et la communication aux autorités locales des textes en vigueur lui ont également parues très inégalement faites selon les départements. Dans les uns on se contente de l'insertion au « Recueil des actes administratifs ». Dans d'autres, les préfets ont rédigé des commentaires sous forme d'instructions aux sous-préfets, aux commandants de gendarmerie et aux maires. Plus rarement, il a été procédé à des communications à la presse, à l'affichage dans les mairies, aux insertions dans la presse professionnelle.

Le rapporteur a constaté avec satisfaction que certains préfets ont, au lendemain de la guerre, fait preuve d'une louable initiative, en faisant paraître dans le « Recueil des Actes Administratifs » un tableau résumé des obligations mises à la charge des ambulants, des forains et des nomades, tant par la loi de 1912 que par les textes postérieurs à cette loi.

4°. — Le rapport de l'Inspection Générale remarque, par ailleurs, que certaines préfectures ne se contentent pas de conserver ainsi que la loi leur en fait l'obligation, les notices des forains et des nomades et les registres des déclarations d'ambulants, mais tiennent, en outre, soit des répertoires alphabétiques ou chronologiques, soit des fichiers. M. Mossé estime que cette pratique est intéressante, puisqu'elle aboutit à une simplification du travail des bureaux, en évitant la manipulation incommode des liasses des notices des forains et des nomades et il en souhaite la généralisation. Il la juge toutefois inutile pour les ambulants; le registre paginé des déclarations lui paraît constituer un répertoire chronologique suffisant.

5° Il signale également l'initiative heureuse de certaines préfectures qui ont fait établir à l'avance des formules imprimées ou photocopiées contenant la nomenclature des pièces à fournir par les assujettis à la loi de 1912. Ces formules leur sont remises lorsqu'ils se présentent pour accomplir les formalités obligatoires et contribuent à leur épargner des pertes de temps et des démarches inutiles.

6°. — Après ces remarques d'ordre purement matériel, le rapport de l'Inspection Générale des Services Administratifs aborde une question de droit d'une importance foncière pour les préfets et les maires : *quelles sont l'étendue et la limite du pouvoir réglementaire local ?* (1).

a) *L'étendue du pouvoir réglementaire local :*

L'art. 13 de la loi du 16 Juillet 1912 a maintenu les pouvoirs antérieurs du préfet de police, des préfets et des autorités municipales pour la protection du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Il en résulte que les préfets et les maires peuvent prendre à l'égard des ambulants, des forains et des nomades, des mesures plus rigoureuses que les prescriptions légales. C'est ainsi que le maire peut fixer les emplacements de stationnement, subordonner ce dernier au paiement d'une redevance, interdire la vente sur la voie publique ailleurs que dans les marchés dans les localités où existent des marchés couverts (2) et enfin, interdire l'étalage des marchandises sur la voie publique ou le limiter aux seuls propriétaires ou locataires de boutiques (3).

b) *Les limites du pouvoir réglementaire local :*

Avant le vote de la loi du 16 Juillet 1912, les autorités administratives étaient allées parfois assez loin dans le sens de la réglementation. Le préfet de la Meuse, notamment, avait pris un arrêté suivant lequel il était interdit, sur le territoire de ce département, d'exercer une profession ambulante sans être muni d'une autorisation du préfet, autorisation dont la délivrance était subordonnée à la justification de conditions d'identité, de moralité et de vaccination.

(1) Nous ne pouvons, ici, que signaler ces questions qui seront étudiées à fond, dans la mesure où elles intéressent les marchands ambulants proprement dits, dans la troisième partie de cet ouvrage.

(2) Cass. 29 juin 1915 (arrêt rapporté par M. Mossé, p. 161 du rapport général de 1924).

(3) Ce sont là des applications des pouvoirs généraux de police reconnus au Maire.

Depuis la promulgation de la loi de 1912, les personnes qu'elle vise ne doivent, en aucun cas, être assujetties à d'autres obligations que celles qui y sont expressément portées. Par suite, le domaine de la réglementation locale se trouve limité aux *conditions d'exercice* de la profession et à *l'emplacement et à la durée du stationnement* sur la voie publique. Sur ce dernier point, notamment, la conclusion du rapport de l'Inspection générale condamne formellement les pratiques suivies dans certains départements. Nous la citerons en entier :

« *La vérité paraît être que tout ambulant, forain ou nomade, porteur d'un récépissé, d'un carnet d'identité ou d'un carnet anthropométrique n'a pas d'autre pièce administrative à fournir pour demander au pouvoir municipal l'autorisation de stationner; que l'interdiction absolue de tout stationnement sur la voie publique d'un département est une mesure abusive (si un préfet ou un maire ont ce droit, que feront leurs collègues ? D'interdiction en interdiction, à quelle situation aboutira-t-on ?); et que l'interdiction de stationnement sur le territoire d'un département ou d'une commune, sans distinction entre le domaine public et les propriétés privées, est chose illégale. Quant à la prohibition de la vente de certaines marchandises elle n'est légitime que si elle est édictée dans un intérêt de sécurité ou de salubrité publiques.* »

L'opinion de M. Mossé paraît être, en définitive, que le stationnement ne peut être interdit que par voie de mesure exceptionnelle et motivée, par exemple s'il s'agit d'un lieu réservé aux pèlerinages ou de la zone des champs de bataille (1).

Telles sont les principales dispositions, brièvement analysées, de la première partie du rapport présenté en 1924 par l'Inspection Générale des Services Administratifs sur l'application de la loi du 16 Juillet 1912.

La seconde partie de ce rapport est relative non plus au fonctionnement d'ensemble de cette loi, mais aux questions particulières aux marchands ambulants, aux forains et aux nomades. Nous ne l'analyserons pas. Le régime spécial des ambulants fera l'objet de la troisième partie de cet ouvrage et les remarques de l'Inspection Générale y seront consignées. Quant à l'étude *approfondie* du régime

(1) Cf. arrêté du Préfet de la Meuse du 14 avril 1920, pour Verdun.

propre aux forains et aux nomades, elle ne rentre pas dans les limites fixées à ce travail et il nous paraît inutile, par suite, de signaler les observations formulées à ce sujet par M. Mossé (1).

§ III. — INSTRUCTIONS MINISTERIELLES
CONCERNANT CERTAINES MODALITES DU CONTROLE
DES ASSUJETTIS A LA LOI DE 1912

1°. — Au cours du Congrès des Marchands forains qui se tint à Paris, du 24 au 26 mars 1927, le vœu suivant fut adopté :

« Nous protestons contre l'obligation illégale qui nous est faite
» bien souvent de remettre nos papiers entre les mains des repré-
» sentants de l'autorité ou de les déposer dans les mairies, bureaux
» de police ou de gendarmerie, dans les communes où nous sommes
» de passage. La loi nous fait une obligation de les présenter à toutes
» réquisitions et non de nous en dessaisir. Ce sont des mesures arbi-
» traires contre lesquelles nous nous élevons avec indignation. »

Le Ministre de l'Intérieur ayant reconnu le bien-fondé de cette protestation, adressa aux préfets, le 2 juin 1927, la circulaire ci-après :

« ... il m'a été signalé, en effet, que, dans certaines villes, des
» arrêtés municipaux prescrivaient le dépôt des carnets et des récé-
» pissés de déclaration de marchands ambulants aux bureaux de
» police, pendant toute la durée du séjour des intéressés dans ces
» localités.

» Or, ni la loi du 16 juillet 1912, ni les instructions en vigueur
» ne permettent de conserver des pièces qui sont la propriété des
» titulaires.

(1) Le rapport général de 1924 fut suivi d'une seconde enquête sur l'application de la loi de 1912, qui donna lieu à un rapport rédigé en 1932 par M. LOUVEL, inspecteur général des Services administratifs. Quant au fonctionnement d'ensemble de la loi précitée, M. LOUVEL a relevé les mêmes négligences et imperfections que son collègue. Il a noté, en particulier, que le service des ambulants, forains et nomades, n'est pas organisé d'une façon satisfaisante dans tous les départements; il a estimé, toutefois, qu'il convenait, en cette matière, de laisser les choses en l'état. Par contre, il a sévèrement critiqué la pratique qui consiste, de la part des préfets et sous-préfets, dans beaucoup de cas, à signer à l'avance et en blanc le registre des récépissés de déclaration de marchands ambulants; il s'agit d'une matière de police et chaque cas doit faire l'objet d'une instruction et d'une décision spéciales.

» *Messieurs les Officiers de police judiciaire et les agents de la force publique doivent prendre connaissance sur place des carnets d'identité et des récépissés et, au besoin, y relever les indications qui peuvent leur être nécessaires, mais on ne saurait approuver, à moins qu'il ne s'agisse de relever les infractions prévues aux articles 5 et 6 de la loi précitée (1), le retrait de ces documents.*

» *J'ai donc l'honneur de vous prier de bien vouloir appeler tout spécialement l'attention des services de police et de gendarmerie sur les observations qui précèdent.* »

2°. — Deux circulaires des 15 novembre 1928 et 8 février 1937 ont recommandé aux services de police d'assurer le contrôle des marchands ambulants et forains en apportant le moins de gêne possible à l'exercice de leur profession.

Ce contrôle, est-il précisé, ne doit avoir lieu qu'à l'ouverture ou à la clôture des marchés. En conséquence, les gendarmes et agents de police n'ont pas le droit d'exiger, sous menace de poursuites en cas de refus, la présentation des papiers des ambulants ou des forains pendant leur travail.

SECTION II

APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 EN ALGERIE

(DECRET DU 20 SEPTEMBRE 1922)

La loi du 16 juillet 1912 fut étendue à l'Algérie par un décret portant règlement d'administration publique du 20 septembre 1922. Ce dernier, qui comprend 19 articles, reproduit le texte de la loi, sans y apporter de modifications profondes; c'est pourquoi nous ne pouvons que renvoyer à sa lecture (2).

Signalons, toutefois, qu'en vertu des textes généraux sur l'organisation de l'Algérie, les pouvoirs reconnus aux maires par la loi du 5 avril 1884 sont répartis entre les maires des communes de plein

(1) Rappelons les infractions dont il s'agit : Fabrication d'un faux récépissé ou d'un faux carnet d'identité. — Altération ou falsification d'un carnet ou d'un récépissé originairement véritable. — Usage conscient d'un récépissé ou d'un carnet faux, altéré ou falsifié. — Emprunt d'un nom supposé pour obtenir la délivrance d'un carnet ou d'un récépissé. — Usage d'un carnet portant le nom d'un tiers ou un nom supposé.

(2) *J. O.* 23 septembre, page 9627.

exercice, les administrateurs des communes mixtes du territoire civil et les commandants de cercle ou les chefs d'annexe dans les territoires de commandement ou dans les territoires du Sud.

D'autre part, les attributions de contrôle du Ministre de l'Intérieur sont conférées, pour l'application de la loi de 1912 en Algérie, au Gouverneur général. Ce haut fonctionnaire reçoit les relevés mensuels de déclarations d'ambulants et centralise les doubles des notices de forains et de nomades qui sont établies dans les mairies.

Il faut noter, en troisième lieu, que la délivrance des carnets d'identité de forains est réservée, dans la colonie, non seulement aux citoyens français, mais aussi aux sujets français.

Enfin, il convient de remarquer que l'art. 15 du règlement du 20 septembre 1922 a expressément étendu au territoire algérien le décret du 3 mai 1913 portant règlement d'administration publique dans la métropole sur les mesures prophylactiques concernant les assujettis à la loi du 16 juillet 1912.

SECTION III

APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

DANS LES DEPARTEMENTS RECOUVRES D'ALSACE-LORRAINE

Les professions ambulantes sont réglementées en Alsace-Lorraine par le Code Industriel Allemand du 26 juillet 1900 (1), dont l'application se combine partiellement avec celle de la loi française du 16 juillet 1912.

Nous examinerons les questions suivantes :

1°. — La législation allemande.

2°. — La question de l'introduction dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, de la loi française.

3°. — La préférence des populations locales pour le Code industriel.

4°. — Le problème de la coordination des deux législations.

(1) articles 42 a, 42 b, et 55 à 63.

§ I. — LE CODE INDUSTRIEL ALLEMAND DU 26 JUILLET 1900

La réglementation germanique, œuvre d'un gouvernement autoritaire, a eu pour but d'assurer :

- a) La protection politique,
- b) La protection sociale;
- c) La défense de l'hygiène publique;
- d) La sauvegarde du bon ordre et de la sécurité publiques;
- e) La protection des consommateurs et du commerce sédentaire;
- f) Enfin, la sauvegarde des intérêts du fisc.

A) *La protection politique.*

Les auteurs du Code Industriel sont partis de l'idée que l'ambulant étranger est peut-être un émissaire politique ou un espion, et ils ont voulu donner à l'Administration un *pouvoir discrétionnaire* à son égard :

1°. — L'article 56, § D, autorise l'Administration à refuser la délivrance du permis de commerce ambulant à un étranger.

2°. — Tandis que tout commerçant ambulant de nationalité allemande peut en appeler à un tribunal administratif d'une décision le concernant, l'ambulant étranger ne peut se pourvoir que devant l'Administration Supérieure par la voie du recours hiérarchique (article 63).

B) *La protection sociale.*

La législation allemande pose en principe que toute profession ambulante est indésirable et tout ambulant suspect.

L'exercice de la profession est subordonné à l'obtention d'une autorisation préfectorale, appelée *permis de commerce ambulant*, valable seulement jusqu'à la fin de l'année civile. Ce permis est délivré après enquête. Il porte la photographie de son titulaire. Il est individuel.

1°. — *Cas dans lesquels le préfet ne peut pas délivrer le permis.*

Le préfet doit obligatoirement refuser la délivrance du permis de commerce ambulant aux personnes :

a) Atteintes de maladies repoussantes ou contagieuses ou déformées d'une manière repoussante;

b) Placées sous la surveillance de la police (1);

c) Dont le casier judiciaire fait mention de condamnations graves;

d) Qui s'adonnent à la mendicité, au vagabondage ou à l'ivrognerie ou sont réputées pour leur paresse habituelle (art. 57, alinéas 1 à 4).

2°. — *Cas dans lesquels le préfet doit, en principe, refuser le permis et ne peut le délivrer qu'exceptionnellement :*

Sont visés par cette disposition les aveugles, les sourds-muets et les faibles d'esprit (art. 57, a, 2). Il en est de même pour les postulants de moins de 25 ans (art. 57, a, 1); le législateur allemand a voulu que les jeunes gens fussent contraints de choisir une profession plus productive que celles de l'industrie ou du commerce ambulancier.

3°. — *Cas dans lesquels le préfet peut refuser le permis s'il le juge utile :*

Le préfet est libre de refuser ou d'accorder la délivrance du permis de commerce ambulancier aux personnes qui ont encouru certaines condamnations sans gravité (article 57, b, 2 et 3) ou qui ont des enfants mineurs dont l'éducation ou la scolarité ne sont pas assurés (article 57, b, a).

D'autre part, le préfet peut arbitrairement limiter le nombre des permis destinés aux forains offrant des spectacles (article 57, 5).

Enfin, depuis le rattachement de l'Alsace-Lorraine à la France, il résulte de l'article 57, b, 1 du Code Industriel que le Préfet peut refuser le permis aux ambulanciers qui ne justifient pas d'un domicile fixe en France.

C) *La défense de l'hygiène publique.*

1°. — *Interdictions de colportage :*

Il est défendu, aux termes de l'article 56 du Code Industriel, de mettre en vente par ambulance :

a) Des vêtements, des pièces de literie ou des chiffons usagés;

b) Des lunettes ou instruments d'optique;

c) Des poisons, des médicaments ou des bandages herniaires;

(1) En droit français, cette disposition paraît devoir s'appliquer aux interdits de séjour.

d) Des boissons contenant de l'alcool (y compris le vin et la bière).

2°. — *Défense contre le charlatanisme :*

Il est interdit d'exercer par ambulance un art médical sans approbation officielle (article 56, a, 1).

3°. — *Pouvoirs de l'administration :*

L'Administration peut prendre toutes mesures supplémentaires dans l'intérêt de la salubrité publique (article 56, b, I et II) et pour la protection du bétail contre la propagation des maladies contagieuses (article 56, b, III).

D) *La sauvegarde du bon ordre et de la sécurité publique.*

Sont interdits par l'art. 56, II, le colportage et la vente par ambulance des armes, des matières explosives, des huiles inflammables et de l'esprit de vin.

E) *La protection des consommateurs et du commerce sédentaire.*

1°. — *Mesures de protection des consommateurs contre les risques de tromperie (article 56).*

a) Est prohibé le colportage, d'une part, des métaux précieux, montres et articles de bijouterie et de bimbeloterie (1) et, d'autre part, des arbres, arbustes et plantes et de presque toutes les semences;

b) Il est fait défense aux ambulants de vendre à tempérament, de rechercher ou de négocier des affaires de prêt ou de vente à réméré et de faire le commerce des valeurs mobilières ou des billets de loterie;

(1) *Arrêt du Tribunal administratif d'Alsace-Lorraine du 8 juillet 1931.* Le Préfet de la Moselle avait refusé à un marchand ambulant de lui délivrer un permis de commerce, dans la mesure où cette pièce aurait été valable pour la vente d'articles de bijouterie et de fausse bijouterie, dits « *articles de Paris* »; le marchand intéressé demanda au Tribunal Administratif d'Alsace-Lorraine d'annuler l'arrêté du Préfet; selon lui, les articles de Paris ne tombaient pas sous le coup de l'article 56 et, d'autre part, il ne s'agissait pas d'articles de bijouterie proprement dits, vu la valeur insignifiante des objets mis en vente. Le Tribunal rejeta cette requête en motivant sa décision comme suit :

a) Les articles de fausse bijouterie tombent sous le coup de l'article 56. La jurisprudence allemande était en ce sens.

b) La valeur des objets mis en vente n'a pas à être prise en considération.

c) Enfin, il est précisé que les ambulants ne peuvent organiser des ventes aux enchères, des jeux ou des loteries. Le sous-préfet peut, toutefois, autoriser, à titre temporaire, la vente aux enchères de denrées périssables.

2°. — *Mesures de défense du commerce sédentaire.*

a) Le permis de commerce ambulant ne confère pas à son titulaire une habilitation générale; il indique la branche de commerce pour l'exercice de laquelle il est délivré;

b) Tout commerce ambulant est interdit les dimanches et jours fériés. Des dérogations générales (à l'exclusion de toute mesure de faveur individuelle) peuvent être accordées par le sous-préfet dans des circonstances spéciales.

F) *La sauvegarde des intérêts du fisc.*

Les lois allemandes des 8 juin 1896 et 13 juillet 1901 se combinent ici avec la loi française du 31 mars 1923 et le décret du 18 décembre 1922.

Ces textes ont eu pour but de créer une collaboration étroite entre, d'une part, les organes administratifs (police et gendarmerie) et, d'autre part, les agents du fisc. En notre matière, les principales applications de cette règle sont les suivantes :

a) Le permis de commerce ambulant n'est délivré qu'après acquittement des impôts (le permis et la quittance sont réunis dans un même livret);

b) Une partie des impôts et des taxes qui frappent les marchands au déballage revient aux communes pour les intéresser à la surveillance des ambulants.

c) Par décision du préfet rendue après avis conforme du Conseil municipal, ou sur la demande de ce conseil agréée par le préfet, le colportage à l'intérieur d'une commune peut être soumis aux règlements qui régissent le commerce ambulant inter-communal.

§ II. — *LA QUESTION DE L'INTRODUCTION DE LA LOI
DU 16 JUILLET 1912
DANS LES DEPARTEMENTS RECOUVRES*

Le Code Industriel allemand du 26 juillet 1900 a permis à l'Administration française d'obtenir d'excellents résultats au lendemain du rattachement à la France des trois départements du Haut-Rhin,

du Bas-Rhin et de la Moselle. Dans une note du 11 octobre 1923, M. Berninger, directeur du Commerce et de l'Industrie en Alsace-Lorraine, fit connaître que tous les ambulants parlant l'allemand qui avaient tenté d'exercer intensivement leur commerce ou leur industrie dans les départements récemment désannexés, avaient pu, grâce à l'application stricte des pouvoirs conférés à l'Administration locale, être refoulés soit vers leur pays d'origine, soit vers les autres départements français, dans lesquels les inconvénients résultant de leur présence étaient moins graves, puisqu'ils pouvaient être plus facilement surveillés par la population de langue française (1). « De 1920 à 1923, ajoutait M. Berninger, le nombre des permis de commerce ambulant délivrés aux étrangers, est passé de 322 à 195 (soit une baisse de 35 %). — Parallèlement le nombre des permis délivrés à des Français est passé, de 1920 à 1922, de 6.424 à 8.120 (soit une hausse de 30 %). »

Cette politique, qui n'aurait pas pu être pratiquée sous le régime de la loi du 16 juillet 1912, était imposée par la situation géographique de l'Alsace-Lorraine qui, confinant au Nord, à l'Est et au Sud à des pays de langue allemande, héberge proportionnellement plus d'allemands que les autres départements d'étrangers de toutes nationalités (2).

Toutefois, l'aspect politique et national du problème ne devait pas en faire oublier la nature juridique. De ce dernier point de vue, il s'agissait de savoir si la loi du 16 juillet 1912, dont nous avons signalé le caractère de police et d'ordre public, était devenue exécutoire en Alsace-Lorraine, à la suite du *décret du 25 novembre 1919*, introduisant dans les trois départements recouvrés, les lois *pénales* françaises.

(1) Par rapport du 20 juin 1936, le Préfet de la Moselle a informé le Ministre de l'Intérieur qu'en se basant sur l'article 56, d, du Code local, il refuse, en principe, aux étrangers la délivrance du permis de commerce ambulant.

Il ne fait exception à cette règle qu'en faveur des étrangers dignes d'intérêt, dont l'épouse et les enfants sont français et qui justifient d'une résidence en France de 5 années (application du décret-loi du 30 octobre 1935). Dans ce cas, il ne délivre le permis que pour l'année en cours, en se réservant le droit de le retirer si l'intéressé cesse de remplir les conditions définies ci-dessus.

(2) En 1923, 70.000 Allemands étaient autorisés à résider en Alsace-Lorraine et 73.000 conjoints ou descendants d'Allemands avaient réclamé la nationalité française en vertu du § 2 de l'annexe à l'article 79 du traité de Versailles.

Une Commission présidée par le Directeur de la Justice en Alsace-Lorraine émit l'avis que ce décret ne visant que les lois pénales, n'avait pas abrogé le Code Industriel local « qui a un caractère plus réglementaire que pénal ». Cet avis fut suivi par les services administratifs et sanctionné par la jurisprudence des tribunaux.

Il convient cependant de remarquer que le Code du 26 juillet 1900 vise les ambulants, mais non les forains et les nomades. Ces derniers allaient-ils donc se trouver en Alsace-Lorraine, par suite du défaut de toute réglementation les concernant, dans une situation plus favorable que dans les autres départements français ? Cette conséquence, inévitable en droit pur, fut écartée pour des raisons de sécurité publique. Par une note du 14 décembre 1923, le Commissaire général de la République en Alsace-Lorraine informa le Gouvernement que les nomades étaient « entièrement soumis au régime de la loi du 16 juillet 1912, dont les dispositions, considérées comme d'ordre public ont été introduites dans les départements recouvrés » (1).

Bien que n'étant pas visés par cette note, les forains sont soumis en Alsace-Lorraine à l'art. 2 de la loi du 16 juillet 1912. Cette interprétation se trouve expressément confirmée par une lettre de la Présidence du Conseil (Direction Générale des Services d'Alsace et de Lorraine), en date du 25 juin 1937.

§ III. — LA PREFERENCE

DES POPULATIONS D'ALSACE-LORRAINE POUR LE CODE INDUSTRIEL DU 26 JUILLET 1900

Au moment où, en 1924, la mise en vigueur en Alsace-Lorraine de l'ensemble de la législation civile et administrative française parut imminente, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, chargé des

(1) Cette formule générale ne doit pas faire perdre de vue que, seuls, les articles de la loi de 1912 se rapportant aux nomades et aux forains exclusivement, sont en vigueur en Alsace-Lorraine. Le 8 septembre 1936, le Ministre de l'Intérieur écrivait au Sous-Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil (Service Central d'Alsace-Lorraine) : « J'estime avec vous qu'il n'est pas opportun d'appliquer dans ces 3 départements (du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle) l'art. 1 de la loi du 16 juillet 1912, relatif aux marchands ambulants. Du fait de leur situation géographique et en raison de leurs habitudes administratives, ces départements peuvent avoir intérêt, en effet, à rester régis par le Code industriel allemand du 26 juillet 1900, dont les dispositions sont plus restrictives que celles de la loi française, et garantissent plus efficacement la sécurité et l'ordre publics ».

Affaires d'Alsace-Lorraine (1), fit savoir au ministre l'Intérieur, par dépêche en date du 9 janvier 1924, que les populations des départements recouvrés désiraient le maintien de la réglementation allemande des professions ambulantes.

Les ambulants étrangers, en effet, généralement plus frustes que les Alsaciens-Lorrains, ont moins de besoins que ces derniers et se contentent, par conséquent, de bénéfices moins importants; leur concurrence, déjà très âpre, deviendrait rapidement dangereuse si leur nombre venait à augmenter au delà des limites actuelles; de ce point de vue, les préfets, soucieux de sauvegarder les intérêts légitimes des populations qu'ils ont la charge d'administrer, trouvent dans le Code de 1900 des ressources que la loi de 1912, fondée sur le principe de la liberté du commerce ambulant, ne serait pas en mesure de leur donner.

Cette raison paraît d'autant plus forte que l'on est en droit de voir, dans les colporteurs qui parcourent des territoires encore très profondément imprégnés de germanisme, souvent des espions, presque toujours des indésirables. Elle n'a rien perdu de son importance au moment où nous écrivons, malgré la garantie que constituent dix-neuf années de culture et d'assimilation françaises.

Le 28 mai 1932, la Chambre de Commerce de Metz émettait le vœu suivant : « Nous demandons le maintien de la législation locale en insistant même sur la nécessité d'un renforcement des pouvoirs des préfets et sous-préfets en ce qui concerne la limitation des permis de commerce ambulant à établir. » Tous les groupements commerciaux intéressés partagent ce point de vue.

Devant des manifestations de volonté aussi nettes, nous estimons que la législation allemande des professions ambulantes doit rester en vigueur en Alsace-Lorraine. Méconnaître les besoins propres de cette province, dont les habitudes et les traditions sont très profondément établies, serait une grave faute politique.

Le problème qui se pose, dans ces conditions, n'est plus celui de l'introduction de la loi du 16 juillet 1912 dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, mais celui, infiniment plus souple, de la coordination des deux législations en présence.

(1) Depuis son retour à la France, l'Alsace-Lorraine a été administrativement rattachée au gré des circonstances politiques, aux Ministères les plus divers : Justice, Affaires Etrangères, P. T. T., etc... Actuellement, il existe à la Présidence du Conseil, un service central d'Alsace-Lorraine. Cette organisation paraît la plus rationnelle.

§ IV. — LE PROBLEME DE LA COORDINATION DES DEUX LEGISLATIONS EN PRESENCE

Ce problème doit être envisagé d'un double point de vue :

1°. — Du point de vue administratif, comment concilier les formalités de la loi de 1912 et celles du Code de 1900 quand il s'agit d'ambulants voulant exercer leur profession à la fois en Alsace-Lorraine et dans les autres départements français ?

2°. — Du point de vue fiscal, comment mettre en harmonie, dans la matière du commerce et de l'industrie exercés par ambulance, le système français et la législation correspondante allemande ?

A) *La coordination administrative.*

Dans sa session de juillet 1923, le Conseil Consultatif près le Commissaire Général de la République siégeant à Strasbourg. émit un avis de principe favorable à la coordination des législations allemande et française en Alsace-Lorraine.

Le Ministre de l'Intérieur entra dans cette voie en posant au Garde des Sceaux, ministre de la Justice (Service Central d'Alsace-Lorraine) la question suivante : *Le permis de commerce ambulant auquel est subordonné en Alsace-Lorraine, l'exercice de la profession de marchand ambulant peut-il être valable dans les départements de l'Intérieur et tenir lieu à son titulaire du récépissé de déclaration prescrit par l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912?* En ce qui le concernait, le Ministre de l'Intérieur estimait qu'il n'en pouvait être ainsi, les conditions de délivrance du permis de commerce ambulant n'étant pas les mêmes que celles déterminées par la loi du 1^{er} juillet 1912 pour le récépissé de déclaration. Le Garde des Sceaux répondit, par deux dépêches, en date des 2 février et 14 avril 1924, que le permis ne lui paraissait pas susceptible de tenir lieu du récépissé de déclaration dans les départements de l'intérieur ; si cette équivalence (contraire, selon lui, au caractère exclusivement régional du permis de commerce) était reconnue, des difficultés ne manqueraient pas d'être soulevées par les services de police chargés de l'application de la loi de 1912. Le Garde des Sceaux estimait qu'il conviendrait d'inviter les Alsaciens-Lorrains qui sont munis du permis de commerce, désireux d'exercer une industrie ou un commerce ambulants sur tout le territoire français à solliciter auprès d'une préfecture ou d'une sous-préfecture la délivrance d'un récépissé de déclaration d'ambulant.

Cette solution fut adoptée malgré l'opposition de principe des services du Ministère de l'Intérieur; elle comportait, en effet, deux cas d'application distincts :

1°. — Cas du requérant d'origine alsacienne ou lorraine possédant un domicile ou une résidence fixe dans un des 86 anciens départements français: la délivrance du récépissé est effectuée par la préfecture ou la sous-préfecture de l'arrondissement de ce domicile ou de cette résidence.

2°. — Cas du requérant d'origine alsacienne ou lorraine dont le domicile ou la résidence fixe se trouve dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin ou la Moselle. Le Ministre de l'Intérieur, constatant qu'aucun texte n'avait habilité les préfets de ces départements à appliquer l'art. 1^{er} de la loi de 1912, laquelle, sauf en ce qui concerne les forains et les nomades, n'est pas encore exécutoire en Alsace-Lorraine, estima que ces hauts fonctionnaires commettraient un excès de pouvoir certain s'ils consentaient à recevoir des déclarations d'ambulants. Cette manière de voir paraît théoriquement inattaquable. Elle fut écartée parce qu'elle aurait abouti à interdire à la majorité des Alsaciens-Lorrains l'exercice d'une profession ambulante dans le reste du territoire français. D'ailleurs, le Ministre de l'Intérieur ne la défendit point longuement.

Par conséquent, l'ambulant alsacien ou lorrain qui veut exercer sa profession, son commerce ou son industrie dans toute la France, doit demander à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement de sa résidence, même si elle se trouve située uniquement dans un des trois départements recouvrés, de lui délivrer, dans les conditions déterminées par l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912, un récépissé de déclaration (1).

B) *La coordination fiscale.*

C'est dans le domaine fiscal que les inconvénients résultant de l'existence dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle d'une double législation relative au commerce ambulant sont particulièrement appréciables.

(1) Il faut bien noter que ce récépissé n'a aucune valeur dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin ou la Moselle, *en l'absence du permis de commerce local*. Il a pour seul effet d'autoriser son titulaire à exercer une profession ambulante dans les 86 anciens départements français.

Le commerce ambulant est soumis, dans les départements désannexés, aux impositions départementales et communales dans les mêmes conditions que les professions sédentaires. Le montant de la productivité assignée aux intéressés en vue d'établir l'assiette de l'impôt, est fixé, pour chaque cas, en tenant compte de la nature et de l'importance de la profession exercée (1). Le montant de la cotisation, calculé en fonction de la quotité des centimes additionnels, varie pour chaque commerce. Le permis de commerce, délivré par la préfecture, est remis par le percepteur après acquittement des impôts.

Par contre, dans les anciens départements français les commerçants ambulants sont soumis aux règles de la patente, conformément à la loi du 15 juillet 1880.

Ils ont à payer :

1°. — Un droit fixe qui diffère suivant la nature de la profession exercée.

2°. — Un droit proportionnel calculé d'après la valeur locative des locaux d'habitation occupés par le contribuable.

3°. — Des centimes départementaux et communaux calculés sur ces droits et qui varient pour chaque commune.

« Dans l'état actuel de la législation, les marchands ambulants d'Alsace et de Lorraine qui désirent exercer leur profession dans les 86 anciens départements français sont obligés de payer la patente en plus des impôts afférents à leur permis de commerce ambulant. Inversement, les Français résidant dans les départements de l'intérieur sont astreints, pour pouvoir exercer leur profession en Alsace et en Lorraine, à solliciter le permis de commerce ambulant et à payer les impôts y afférents » (2). Dans ces deux cas, les intéressés ont donc à supporter, au titre de l'impôt sur la profession, une double imposition.

La mesure d'adaptation législative qu'il y aurait lieu de prendre pour remédier aux conséquences de cette situation défavorable devrait tendre à réaliser, suivant le vœu du Service central d'Alsace-Lorraine, un « ajustement » des impôts dus par les marchands ambulants.

(1) Loi allemande du 8 juin 1896, modifiée par la loi française du 31 mars 1923.

(2) Cf. dépêche du Président du Conseil (Service Central d'Alsace-Lorraine) au Ministre de l'Intérieur, du 29 juillet 1936.

Ce service avait, dans ce but, proposé une solution consistant à exiger des ambulants de toute origine, le paiement des taxes perçues dans les anciens départements français et des taxes communales locales pour le temps où ils opéreraient respectivement sur le territoire de la France d'avant le traité de paix et dans les départements recouvrés. Ce système, admis dans le droit positif, eut présenté l'avantage de ne pas imposer aux ambulants exerçant leur commerce ou leur industrie dans une région et pendant un temps déterminés, d'autres charges que celles frappant les commerçants de cette région.

Mais il convient d'approfondir la question. En Alsace et en Lorraine, la productivité qui sert de base à l'impôt sur les professions dont les marchands ambulants sont redevables est déterminée en tenant compte des opérations qu'ils effectuent exclusivement dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Il s'ensuit que, quel que soit leur domicile, ces contribuables ne se trouvent assujettis à l'impôt sur les professions en Alsace-Lorraine que sur la partie des revenus qu'ils tirent des opérations qu'ils effectuent dans ce territoire. Les cotisations qui leur sont réclamées au titre dudit impôt se rapportent donc uniquement aux opérations qu'ils effectuent dans ce territoire. Les cotisations qui leur sont réclamées au titre dudit impôt se rapportent donc uniquement aux opérations qu'ils effectuent dans les nouveaux départements. De même, les droits de patente prévus pour la profession de marchand ambulant, ne couvrent que les opérations effectuées à l'intérieur des anciens départements.

En ce qui concerne les marchands ambulants travaillant des deux côtés de l'ancienne frontière, on pourrait donc soutenir qu'il n'y a pas double emploi entre l'impôt sur les professions qui leur est appliqué en Alsace-Lorraine d'après les bénéfices qu'ils peuvent y réaliser et la contribution des patentes qu'ils ont à acquitter dans les anciens départements à raison des opérations auxquelles ils s'y livrent. A l'appui de cette manière de voir, on peut observer que la réforme suggérée par le Service Central d'Alsace et de Lorraine exigerait une modification de la législation organique de la contribution des patentes; cette contribution, essentiellement forfaitaire, est, en effet, dûe à partir du premier jour du mois où la profession est entreprise et jusqu'à la fin de l'année.

Or, si l'on modifiait ce principe fondamental au profit des marchands ambulants qui circulent de part et d'autre de l'ancienne frontière, il serait bien difficile de refuser le bénéfice de la même mesure à ceux qui, pour une raison ou une autre, interrompent leur profession en cours d'année, et, d'une manière générale, à tous les patentables qui font un commerce saisonnier. On aboutirait ainsi à réduire sensiblement le produit de la contribution des patentes au détriment des budgets départementaux et communaux, au profit desquels elle est perçue.

Le problème se relie donc intimement à la réforme des impositions départementales et communales et ne paraît pas devoir faire l'objet d'une solution particulière qui, pour les raisons exposées ci-dessus, resterait fatalement incomplète et arbitraire. Le Ministre des Finances a pris l'engagement de le soumettre à l'examen de la Commission qui, suivant les dispositions de l'art. 3 du décret-loi du 30 Juillet 1937 relatif aux impositions départementales et communales, va être appelée à préparer la révision du tarif des patentes.

CHAPITRE V

LES TEXTES LEGISLATIFS COMPLEMENTAIRES DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

La loi du 16 juillet 1912 est, d'une part, dominée par une législation d'ordre général groupant les lois sur le commerce, les lois fiscales et la loi du 5 Avril 1884 (art. 97) et, d'autre part, complétée par des dispositions législatives que l'on peut répartir sous deux chefs :

a) *Lois d'ordre purement administratif :*

Ce sont la loi du 1^{er} Juin 1923 et le décret-loi du 30 Octobre 1935.

b) *Lois relatives à la défense de la salubrité publique :*

Ce sont les lois des 9 Novembre 1915 (art. 13) et 24 Juillet 1932.

SECTION I

LOIS D'ORDRE PUREMENT ADMINISTRATIF

§ I. — LOI DU 1^{er} JUIN 1923

La loi du 1^{er} Juin 1923, qui est entrée en application le 5 Décembre suivant, a stipulé dans son article 2 : « Les Maires ne pourront « accorder des autorisations de séjour ou de parcours aux marchands ambulants qu'à la condition qu'ils justifient de leur « immatriculation au registre du commerce ».

Nous avons vu ci-dessus que le décret du 7 Juillet 1926 prescrit aux services préfectoraux, comme suite à la loi du 18 mars 1919 portant création du registre du commerce, de s'assurer, avant de délivrer aux marchands ambulants le récépissé de déclaration de

l'art. 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 que les requérants sont bien immatriculés au registre tenu au tribunal dans le ressort duquel ils exploitent leur commerce ou leur industrie et, dans le cas où ils n'aurait pas encore sollicité leur inscription, de surseoir à la délivrance du récépissé jusqu'à ce qu'ils aient satisfait aux obligations de la loi.

L'article 2 précité de la loi du 1^{er} Juin 1923 pouvant conduire à reconnaître aux Maires des pouvoirs de police exorbitant du droit commun, le Ministre de l'Intérieur crut devoir donner aux Préfets, par la circulaire du 1^{er} Décembre de la même année, les précisions ci-après : « Il résulte de l'examen des travaux préparatoires de la « loi que le législateur n'a pas entendu subordonner l'exercice de « la profession du marchand ambulant, dans les communes, à une « autorisation de séjour et de parcours délivrée par l'autorité municipale. Mais la nouvelle loi oblige les maires, — lorsqu'ils sont « saisis de demandes d'autorisation de cette nature, c'est-à-dire dans « les communes où un règlement municipal astreint les commerçants étrangers à la localité à se munir d'une permission du « maire pour exercer leur profession (1) — à s'assurer que les marchands ambulants sont bien immatriculés au registre du commerce établi par la loi du 18 mars 1919 ».

§ II. — *DECRET-LOI DU 30 OCTOBRE 1935*

Nous étudierons successivement la genèse du décret-loi, ses dispositions principales, les textes qui sont intervenus pour en assurer l'application et les modalités suivant lesquelles il a été mis en vigueur en Alsace-Lorraine et en Algérie.

A) *La genèse du décret-loi.*

La crise économique et l'aggravation de la fiscalité d'après guerre étant venues grever le commerce sédentaire de charges très lourdes, les Chambres de commerce firent entendre, au cours de ces dernières années, des doléances très vives au sujet des prétendus « privilèges de fait » concédés aux marchands et industriels ambulants. Ces plaintes, confluant avec les idées de protection du commerce national et d'autarchie, provoquèrent l'adoption par la Chambre des Députés, le 27 Juin 1935, d'un projet de loi portant

(1) Nous verrons ci-dessous (3^e partie), que cette autorisation préalable a été déclarée illégale.

interdiction de délivrer des récépissés de déclaration d'ambulant aux étrangers qui ne justifieraient pas d'une résidence de 5 ans en France, dans une colonie ou dans un pays de protectorat français.

Ce projet ne fut pas voté par le Sénat, le Gouvernement ayant, entre temps, pris la décision de donner une solution rapide à la question par la voie d'un décret-loi à prendre en application de la loi du 8 Juin 1935.

B) Texte et analyse du décret-loi.

« Article 1^{er}. — L'article 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 est remplacé par les dispositions ci-après : Tous les individus domiciliés en France ou y possédant une résidence fixe qui voudront, quelque soit leur nationalité, exercer une profession, une industrie ou un commerce ambulant, seront tenus d'en faire la déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où ils ont leur domicile ou leur résidence fixe; récépissé leur en sera délivré.

Si le déclarant n'est pas de nationalité française, il devra justifier qu'il réside régulièrement en France ou dans les colonies ou dans les pays de protectorat depuis 5 années au moins.

L'exercice d'une profession, d'une industrie ou d'un commerce ambulant sans déclaration préalable et le défaut de présentation du récépissé visé au paragraphe premier, à toutes réquisitions des officiers de police judiciaire ou des agents de la force ou de l'autorité publique constitueront des contraventions.

Les contrevenants seront punis d'une amende de 5 fr. à 15 fr. et pourront l'être, en outre, d'un emprisonnement d'un à cinq jours. En cas de récidive ou de déclaration mensongère, l'emprisonnement sera prononcé.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions dans lesquelles les déclarations seront reçues, les justifications à exiger des déclarants et le modèle des récépissés.

Art. 2. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de la loi du 8 Juin 1935.

Art 3. — Le Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre de l'Intérieur, le Ministre des Finances et le Ministre du Commerce et de l'Industrie sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel ».

Ce texte n'a apporté aucune modification à l'art. 1^{er} de la loi du 1-6 Juillet 1912, sauf en ce qui concerne les ambulants étrangers qui devront justifier, en souscrivant leur déclaration, d'une résidence régulière de 5 ans en France ou dans une colonie ou un pays de protectorat français.

Conformément à l'art. 2 du Code Civil, cette disposition n'a eu aucun effet rétroactif.

C) *Les textes intervenus pour assurer l'application du décret-loi du 30 Octobre 1935.*

Un projet de règlement d'administration publique fut, en vertu de l'art. 1^{er}, in fine, du Décret-Loi, préparé par le 3^e Bureau de la Direction Générale de la Sûreté Nationale et transmis, le 11 Février 1936, au Président du Conseil d'Etat.

La Haute Assemblée, saisie du projet ministériel, en fit l'objet de sa délibération du 19 mars suivant (1) et adopta un projet définitif qui devint le décret portant règlement d'administration publique du 15 Mai 1936.

Ce texte comprend deux catégories de dispositions :

a) Les unes édictées en application du décret-loi du 30 Octobre 1935, fixent le nouveau statut des étrangers au regard de l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912. Elles sont contenues dans l'article 3.

b) Les autres ont été introduites dans le décret pour compléter la réglementation générale des professions ambulantes : ainsi certains errements qui avaient été constatés purent être supprimés.

1°. — *Dispositions du décret du 15 Mai 1936 relatives aux ambulants étrangers.*

L'article 3 est ainsi conçu : « Les étrangers doivent justifier, en outre, d'un séjour autorisé et ininterrompu de cinq années au moins, précédant immédiatement la déclaration prévue à l'art. 1^{er}, en France, dans une colonie, pays de protectorat ou pays placé sous mandat français. Ils doivent faire la preuve de ces cinq années de séjour par la production de toutes pièces officielles délivrées par une autorité administrative métropolitaine ou coloniale, et par la production de leur carte d'identité d'étranger ou de son récépissé ».

(1) Par décret du 18 mars, MM. MAGNY, directeur général de la Sûreté nationale, et NATIVEL, sous-directeur au Ministère de l'Intérieur, avaient été habilités à assister à la séance du Conseil d'Etat du lendemain, pour y soutenir la discussion du projet de règlement établi par les services du Ministère.

Le Ministre des Affaires Etrangères avait exprimé le désir que cet article fut complété par l'adjonction du paragraphe ci-après : « Les dispositions prévues au présent article ne font pas obstacle à l'application des Conventions internationales qui sont actuellement en vigueur ou qui seraient conclues à l'avenir ». Ainsi, lui semblait-il, la liberté d'action du Gouvernement français serait-elle réservée, dans le cas où des négociations viendraient à s'engager avec d'autre pays. Le Conseil d'Etat ne crut pas, conformément à l'avis formulé par les services du Ministère de l'Intérieur, devoir prendre cette manière de voir en considération. En effet, ni la loi de 1912, ni le décret-loi ne contenaient de disposition semblable et il paraissait délicat d'innover sur ce point par un règlement de caractère purement administratif. D'autre part, il était inutile de stipuler expressément la clause proposée par le Ministère des Affaires Etrangères puisque, ainsi que le fit ressortir le Directeur Général de la Sûreté Nationale dans sa lettre au Président du Conseil d'Etat, « les ressortissants des Etats qui ont conclu avec notre pays des accords comportant pour leurs nationaux la clause d'assimilation aux Français, bénéficient de plein droit, dans l'exercice de leur profession, du même régime et des mêmes facilités sans qu'il soit nécessaire de le spécifier (1).

Dans sa teneur actuelle, l'art. 3 du Décret du 15 Mai 1936 appelle les remarques suivantes :

a) Le décret-loi du 30 Octobre disposait que le règlement d'administration publique à intervenir devrait fixer le modèle des récépissés de déclaration d'ambulant. En effet, le récépissé actuel, sur simple feuille détachée d'un carnet à souche et valable pour toujours, devient rapidement inutilisable; d'autre part, il n'offre aucune garantie pour l'identification du titulaire.

M. Louvel, Inspecteur Général des Services Administratifs, constatant cet état de choses, avait proposé, dans son rapport de 1934, de remplacer le récépissé par une carte d'identité cartonnée renouvelable qu'il aurait été, par suite, facile de tenir au courant des changements de domicile et de commerce de l'ambulant. Au cours des travaux préparatoires à cette réforme, l'Administration Centrale se

(1) C'est ainsi que les étrangers de ces Etats sont dispensés du délai de séjour de 5 ans imposé par l'article premier de la loi du 9 novembre 1915 à ceux qui veulent ouvrir un débit de boissons, bien que ce texte ne contienne aucune disposition spéciale à ce sujet.

trouva en présence des objections des préfets qui, ayant acquis sur leurs fonds d'abonnement, des stocks de registres à souche, ne se montrèrent pas disposés à engager de nouveaux frais. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, se rendant, sur ce point, aux remarques des services du Ministère de l'Intérieur, accepta de ne pas fixer le modèle des récépissés alors qu'il s'y trouvait expressément invité par le décret-loi, et de laisser au Ministre le soin de prendre un arrêté à cet effet.

Cet arrêté n'est pas encore intervenu et pour l'instant, toute décision semble ajournée.

b) L'ambulant étranger est désormais astreint à la justification d'un séjour de cinq années en France ou dans un territoire soumis à la loi du pavillon français, séjour qui doit présenter les trois caractéristiques suivantes : être autorisé, ininterrompu et précéder immédiatement la déclaration.

Nous estimons que l'Administration doit interpréter très largement la condition de continuité de la résidence et ne pas tenir compte des déplacements du requérant à l'étranger, s'il est prouvé qu'ils n'affectent pas exagérément la permanence de son séjour en France ou dans un territoire où s'exerce l'« *imperium* » de la France. Cette permanence paraîtra suffisamment assurée, par exemple, si l'intéressé a, durant cinq années, accompli toutes les formalités sans lesquelles l'autorisation de séjour qui lui a été délivrée aurait cessé d'être valable à un moment donné.

c) Le décret-loi du 5 Octobre 1935 ne faisait aucune allusion à la validité de la justification par l'intéressé d'un séjour de cinq années dans un pays placé sous mandat français. Il s'agissait évidemment d'un oubli que l'art. 3 du décret du 15 Mai 1936 est heureusement venu réparer.

d) La preuve du séjour ne peut résulter que de « la production de toutes pièces officielles délivrées par une autorité administrative métropolitaine ou coloniale et de la production de leur carte d'identité d'étranger ou de son récépissé ».

L'étranger qui désire obtenir le récépissé de l'article 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 doit présenter à l'appui de sa demande sa carte d'identité ou son récépissé; en outre, s'il est en possession de « pièces officielles délivrées par une autorité administrative métropolitaine

ou coloniale », il doit en effectuer la production (1). Quelles sont les autorités administratives ? Le nombre en est assez limité. Ce sont en principe, en France : les Ministres, les Préfets, les Maires et les directeurs d'établissements publics.

2°. — *Dispositions du décret du 15 Mai 1936 tendant à compléter la réglementation générale des professions ambulantes.*

L'application de la législation de 1912 avait fait apparaître certains errements auxquels l'Administration décida de mettre fin par la voie du décret du 15 mai 1936.

En premier lieu, on s'était rendu compte que certaines préfectures ne faisaient aucune distinction juridique entre les notions de « domicile » et de « résidence » et surtout que l'appréciation de cette dernière était tout à fait arbitraire. En vue de supprimer les inconvénients de cette situation, la disposition suivante fut insérée dans l'article premier du décret : « Pour la déclaration prévue à l'article premier du décret du 30 Octobre 1935, il faut entendre par « domicile », le lieu où, conformément aux articles 102 et 103 du Code Civil, le déclarant a son principal établissement; par « résidence fixe », un séjour de six mois au moins au titre de propriétaire ou de locataire, soit d'un établissement commercial fixe, soit d'un logement garni de meubles appartenant au déclarant ».

L'art. 2 du décret de 1936 précise, d'autre part, les conditions dans lesquelles les déclarants doivent faire la preuve du domicile ou de la résidence dont ils excipent : « La déclaration... doit être accompagnée de la justification : ...b) de leur domicile ou résidence par la production de quittances de loyers ou de certificats délivrés par le Commissaire de police, ou à défaut, par le Maire et établissant qu'ils sont depuis six mois au moins propriétaires ou locataires d'un établissement commercial fixe ou d'un logement garni de meubles leur appartenant ».

Le retrait des récépissés. — Enfin, une disposition nouvelle très importante prévoit la sanction du retrait des récépissés de déclaration. Elle est contenue dans l'article 4 du décret du 15 Mai 1936, ainsi conçu : « *Le récépissé de déclaration est retiré s'il est constaté que le titulaire a cessé de remplir les conditions prévues aux articles 1 et 2* ».

(1) L'étranger doit produire les pièces exigées, c'est-à-dire simplement les présenter sans s'en dessaisir ; l'employé chargé de délivrer le récépissé ne peut qu'en faire mention au dossier, non les y joindre.

L'innovation ainsi réalisée par la voie réglementaire peut, à première vue, paraître excéder les bornes de la délégation dont l'Administration se trouvait investie; le décret-loi, en effet, avait limité, le champ d'application du règlement d'administration publique appelé à intervenir à la fixation « (des) conditions dans lesquelles les déclarations seront reçues, (des) justifications à exiger des déclarants et (du) modèle des récépissés ».

Nous estimons cependant que le Conseil d'Etat et les services ministérielles ne sauraient être blâmés d'avoir organisé une procédure de retrait des récépissés. Il est licite, d'une part, de mettre fin aux situations juridiques dont la légalité, indiscutable à l'origine, s'est altérée par la suite. D'autre part, le décret-loi du 30 Octobre 1935 a abrogé l'art. 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 et l'a remplacé par un texte nouveau qu'il appartenait à l'Administration seule d'arrêter; celle-ci se trouvait donc appelée à créer de toutes pièces le nouveau statut de la profession de marchand ambulant. Bien que, par suite des nécessités du moment, l'Administration ait dû procéder à cette création en deux temps, d'abord par la voie d'un décret-loi, ensuite par le moyen d'un règlement d'administration publique, on doit considérer que l'œuvre réalisée est *essentiellement une* (1). On ne saurait arguer, par conséquent, d'une subordination de principe de l'acte réglementaire à l'acte d'essence législative pour estimer en l'espèce que l'Administration a entendu limiter par décret-loi les possibilités d'innovation que lui réservait l'abrogation générale de l'article 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912.

Enfin, sur le plan des intérêts supérieurs du pays, on trouve la justification profonde de l'innovation administrative du retrait des récépissés dans le « Rapport au Président de la République » sur le projet de décret-loi soumis à son appréciation. Ce texte, en effet, après avoir brièvement signalé les buts essentiels de la réforme projetée, s'exprime en ces termes : « Ces mesures paraissent indispensables pour assurer la protection du travail national et contribuer au redressement économique, seul susceptible de sauvegarder le franc ». Ainsi se trouve rétablie, entre les textes administratifs qui viennent d'être commentés et la loi de Juin 1935 conférant au Gouvernement les

(1) Il faut noter, à l'appui de cette observation, que le texte du 30 octobre 1935 et celui du 15 mai 1936 émanent d'une même autorité, le Président de la République, assisté de membres du Conseil des Ministres et, pour le Décret du 15 mai, du Conseil d'Etat.

pleins pouvoirs qu'il avait sollicités dans l'intérêt de la monnaie nationale, un lien de filiation, un peu lâche peut-être, mais qui suffit néanmoins, si l'on attache plus à l'esprit des choses qu'à la rigueur des principes, à préserver l'Administration de la menace de l'excès de pouvoir.

L'attention des préfets fut appelée sur l'importance de la disposition nouvelle par la *Circulaire ministérielle du 28 Mai 1936*. Ces hauts fonctionnaires doivent, tant par leur action administrative personnelle que par les instructions qu'ils peuvent être appelés à donner aux sous-préfets, aux maires et aux commissaires de police, assurer dans l'étendue de leur département, l'application effective de l'article 4 du décret portant règlement d'administration publique du 15 Mai 1936.

D) *L'application en Alsace-Lorraine et en Algérie du décret-loi du 30 Octobre 1935.*

1°. — *En Algérie.*

Le décret-loi du 30 Octobre 1935, sur les marchands ambulants étrangers, a été étendu à l'Algérie par le décret du 22 Février 1936.

Le décret du 15 Mai et la circulaire du 28 Mai suivant y sont également applicables.

2°. — *En Alsace-Lorraine.*

Il ne pouvait être question de rendre officiellement obligatoire dans les nouveaux départements l'application du décret-loi du 30 Octobre 1935, puisque l'art. 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 n'y est pas en vigueur. Toutefois, la considération du caractère d'ordre public des règles nouvellement instaurées amena, sur la demande du Ministre de l'Intérieur, le Sous-Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil (Service Central d'Alsace et de Lorraine) à prescrire aux préfets du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, de « régler les cas d'espèce en se conformant aux principes nouveaux que ces textes (1) ont introduits dans notre législation, notamment, en ce qui concerne la condition d'une résidence d'au moins cinq années en France, dans une colonie française ou dans un territoire sous protectorat ou mandat français ».

(1) Décret-loi du 30 octobre 1935 et décret du 15 mai 1936.

« J'estime, écrivait le Ministre de l'Intérieur dans sa dépêche du 8 Septembre 1936 au Service Central d'Alsace et de Lorraine, que le Code Industriel ne s'oppose pas à ce que, par application de l'art. 1^{er} du règlement d'administration publique du 15 Mai dernier, la délivrance des récépissés de déclaration soit subordonnée à la justification par l'intéressé d'une résidence fixe de six mois au moins au titre de propriétaire ou de locataire, soit d'un établissement commercial fixe, soit d'un logement garni de meubles appartenant au déclarant ». Cette manière de voir fut approuvée par la Présidence du Conseil.

A l'heure actuelle, le décret-loi du 30 Octobre est donc applicable en Alsace-Lorraine, toutes les fois que la législation locale n'impose pas aux services préfectoraux l'observation de règles impératives.

SECTION II

LOIS RELATIVES A LA DEFENSE DE LA SALUBRITE PUBLIQUE

§ I. — *LOI DU 9 NOVEMBRE 1915*

L'article 13 de la loi du 9 Novembre 1915 portant réglementation de l'ouverture de nouveaux débits de boissons, dispose : « Il est interdit aux marchands ambulants de vendre en détail, soit pour consommer sur place, soit pour emporter, les boissons désignées à l'art. 10 (1). Toute infraction à la disposition précédente sera punie d'une amende de 100 à 2.000 francs, sans préjudice des pénalités en vigueur ».

§ II. — *LOI DU 24 JUILLET 1932*

D'après le décret portant règlement d'administration publique du 3 Mai 1913, les ambulants doivent justifier, au moment où ils souscrivent la déclaration de la loi de 1912, qu'ils ont satisfait aux prescriptions de l'art. 6 de la loi du 15 février 1902, relatif à la vaccination et à la revaccination antivarioliques.

Quant aux forains, ils doivent, d'une part, lorsqu'ils sollicitent la délivrance d'un carnet d'identité, justifier qu'ils ont été vaccinés depuis moins de dix ans avec succès, et, d'autre part, se soumettre à certaines mesures générales de prophylaxie.

(1) Spiritueux, liqueurs alcooliques ou apéritifs autres que ceux à base de vin, titrant moins de 23 degrés.

Ces dispositions soulevèrent les plus vives protestations de la part des assujettis; ils les considérèrent comme relevant d'une législation d'exception et en demandèrent l'abolition. Leurs réclamations furent soutenues par certaines chambres de commerce; celle de Péronne, entre autre, émit le vœu que la production du certificat de vaccination ne fût que facultative pour les marchands ambulants ou, tout au moins, si l'obligation était maintenue, que son inobservation fût sanctionnée seulement par des peines de simple police.

M. Marc Rucart, Président du Groupe Parlementaire de Défense Foraine (1), appuyé par divers organes de la presse foraine, prit l'initiative de l'action sur le plan politique. Il se fit l'interprète auprès du Ministre de la Santé Publique des revendications des intéressés. Par lettre du 30 Octobre 1930, le Ministre répondit, après avoir consulté son collègue de l'Intérieur, que les marchands ambulants étaient, du point de vue de la vaccination antivariolique, exactement dans la même situation que tous les Français, devant simplement être vaccinés au cours de leur première année et revaccinés au cours de leurs onzième et vingtième et unième année; on ne saurait donc parler, pour eux d'un régime d'exception (2). Pour les forains, par contre, astreints non seulement à justifier d'une vaccination subie avec succès, mais aussi à se conformer à des mesures de prophylaxie portant plus ou moins atteinte à la liberté individuelle, le Ministre reconnaissait que la situation était différente; il estimait cependant qu'elle devait être maintenue, se rangeant, sur ce point, à la manière de voir du Ministre de l'Intérieur.

Devant ce refus du Gouvernement d'envisager l'éventualité d'une réforme, le Groupe de défense foraine décida de saisir directement le Parlement et, le 30 Janvier 1931, déposa sur le bureau de la Chambre des Députés, une proposition de loi « tendant à abroger en faveur des *marchands ambulants et forains*, inscrits au registre du commerce conformément à la loi du 18 mars 1919, les mesures prévues par les articles 1^{er}, 2, 5, 6 et 11 de la loi du 16 juillet 1912 et l'article 1^{er} du décret du 3 Mai 1913, réglementant les professions de marchands ambulants et forains ».

(1) Ce groupe réunit plus de 150 députés. Les membres les plus marquants en sont MM. Marc RUCART, Georges BONNET, Pierre COT, FROT, GOY, Louis MARIN, MARQUET, Léon MEYER, Jean ZAY.

(2) La production d'un certificat de vaccination est exigée dans maintes circonstances, notamment des candidats aux grandes écoles et à certains emplois publics ou privés.

Il ne s'agissait plus, aux termes de cette proposition, d'organiser simplement le nouveau régime prophylactique applicable aux ambulants et aux forains, mais en réalité, d'abroger :

a) Les dispositions de la loi du 16 Juillet 1912 concernant les obligations imposées aux marchands ambulants et aux forains inscrits au registre du commerce;

b) Toutes les sanctions prévues pour infractions à la loi de 1912 à l'égard non seulement des ambulants et des forains, mais aussi des nomades, lorsqu'il s'agit de fabrication de fausses plaques et d'altération ou de falsification de plaques de contrôle spécial des voitures;

c) Les prescriptions relatives à la vaccination antivariolique que le décret du 3 mai 1913 impose aux marchands ambulants.

C'était donc une offensive générale contre les dispositions de la loi de 1912 autres que celles concernant les nomades. Par quels arguments était-elle soutenue ? Quelles objections appelait-elle ?

A l'appui de leur proposition, les auteurs, reprenant, d'ailleurs, mot pour mot un article paru dans le « Syndicaliste Forain », exposaient :

a) Qu'en ce qui concernait la vaccination des ambulants, il n'y avait pas de raison de prendre des mesures spéciales à l'égard de commerçants domiciliés qui paient les taxes et impôts sur le chiffre d'affaires et les bénéfices industriels ou commerciaux et qui sont inscrits au registre du commerce;

b) Qu'il n'y avait, d'autre part, aucun motif de prendre des mesures de police spéciales à l'égard des commerçants ambulants et forains inscrits au registre du commerce; au surplus, ils soulignaient l'intérêt social qu'il y avait « à ne pas considérer comme des parents pauvres » les veuves, les mutilés du travail, réformés et mutilés de guerre qui exercent sur les places et marchés une profession ne lésant en rien le commerce sédentaire.

Sur le premier point, l'objection formulée par le Ministre de la Santé Publique dans sa lettre à M. Marc Rucart, du 30 Octobre 1930, réduisait singulièrement la portée de l'argument relatif à la vaccination des ambulants, ces derniers, en effet, ne se trouvant assujettis dans ce domaine à aucune mesure exorbitante du droit commun. Sur le

second point (abrogation des articles 1^{er}, 2, 5, 6 et 11 de la loi du 16 Juillet 1912), il convenait de remarquer :

1°. — Que la loi du 18 mars 1919, tendant à la création d'un registre du commerce ne prescrivait l'immatriculation que des commerçants ayant en France leur principal établissement, une succursale ou une agence; cette loi ne visait donc pas les industriels et commerçants que celle du 16 juillet 1912 avait classés sous le nom de forains et qui, par définition, n'ont pas de domicile;

2°. — Que les veuves, les mutilés du travail, réformés et mutilés de guerre visés dans l'exposé des motifs se trouvaient, en pratique, exonérés de l'application des dispositions de la loi de 1912; généralement, en effet, ils exercent leur commerce sur les marchés et sur les voies publiques des localités mêmes où ils ont leur domicile et où ils sont, le plus souvent, connus, sans qu'ils aient besoin d'une autre autorisation que celle du maire; d'autre part, ainsi que nous le verrons dans la troisième partie de cet ouvrage, il résultait d'une jurisprudence administrative constante que les cultivateurs, jardiniers et maraîchers n'étaient pas astreints aux formalités de la loi de 1912.

Ces observations conduisaient à penser que la proposition de loi ne pouvait concerner que les *marchands ambulants* définis par l'article premier de la loi du 16 juillet 1912 et l'article premier du décret du 16 février 1913, qui, seuls, peuvent être inscrits au registre du commerce.

Or, même réduite dans cette proportion, la proposition méritait-elle de retenir l'attention du Parlement ? Il ne le semble pas, si l'on observe que c'est à dessein et dans l'intérêt même des assujettis que le projet de loi n° 2129, déposé à la Chambre des députés le 10 novembre 1908, a compris les marchands ambulants dans le texte qui est devenu la loi du 16 juillet 1912 : « *Il n'y a là aucune atteinte à la liberté individuelle*, disait M. Marc Réville, rapporteur du projet à la Chambre des Députés. Par contre, le commerçant et l'artiste ambulants qui seront munis du récépissé de leur déclaration ne risqueront pas d'être confondus avec ces nomades contre lesquels les populations des campagnes demandent à être protégées ». « Ce récépissé, ajoutait M. Etienne Flandin, rapporteur au Sénat, constituera pour l'ambulant le *certificat d'identité* qui l'empêchera d'être confondu avec les nomades astreints à des formalités beaucoup plus rigoureuses. Il s'agit beaucoup moins d'édicter à l'égard de com-

merçants honorablement connus une mesure de suspicion qu'une *mesure de protection* destinée à les empêcher d'être victimes, à l'occasion de confusions regrettables. »

D'ailleurs, on devait comprendre que l'autorité responsable du maintien de l'ordre sur la voie publique était fondée à réclamer quelques garanties à des commerçants ou industriels exerçant leur profession dans des localités où ils n'étaient pas connus, n'y ayant aucune attache légale; en exigeant d'eux une simple déclaration, comme il en exige d'autres catégories de commerçants ou d'industriels même sédentaires — tels que les brocanteurs, les débitants de boissons, les directeurs de salles de théâtres, d'exploitations cinématographiques, etc... — le législateur de 1912 a réduit au strict minimum les formalités qui leur permet d'exercer leur commerce sur tout le territoire.

Enfin, l'intérêt bien compris des assujettis eux-mêmes appelait le maintien des dispositions de la loi de 1912; si elles étaient abrogées, en effet, les marchands ambulants resteraient soumis à l'autorité municipale et les maires puiseraient dans l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 le droit de réglementer leur stationnement sur la voie publique ou même, dans certains cas spéciaux, d'inspecter les marchandises exposées en vente, et, dans les lois des 25 juin 1841 et 30 décembre 1906, celui de prohiber les ventes publiques aux enchères et au déballage des marchandises neuves ou de les subordonner à leur autorisation préalable; au lieu d'une unique démarche à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement dans lequel ils résident, les commerçants et industriels ambulants se verraient contraints de faire des déclarations successives ou même de solliciter des autorisations dans la plupart des communes où ils désireraient exercer leur profession.

Enfin, il paraissait imprudent, de la part des intéressés, de faire porter devant les Chambres un débat général sur l'article premier de la loi de 1912, à un moment où de très nombreux groupements de commerçants sédentaires et plusieurs chambres de commerce réclamaient une surveillance rigoureuse des ambulants et l'institution du renouvellement périodique des déclarations.

Ces raisons furent-elles comprises par les membres de la Commission du Commerce et de l'Industrie de la Chambre ? Le 11 février 1932, M. Louis Puech, rapporteur, présenta à l'approbation de ses collègues et soutint une proposition de loi, dont les termes, bien que très imprécis, trahissaient une sensible régression du point de vue

initial : « Il est ajouté, y lisait-on, à l'article premier de la loi du 16 juillet 1912, un paragraphe ainsi conçu : « Les commerçants et industriels forains, visés au présent article, ne seront soumis à aucune mesure exorbitante du droit commun, notamment à aucune réglementation exceptionnelle de prophylaxie, d'anthropométrie ou autres, applicables à l'une ou l'autre des catégories réglées par les articles suivants. »

Ce texte fut adopté, sans discussion, par la Chambre des Députés, le 29 février 1932, et soumis aussitôt à la Commission du Commerce, de l'Industrie, du Travail et des Postes, du Sénat, qui se rangea au point de vue de la première Assemblée. Dans son rapport du 29 mars, M. Hamelin, rapporteur, estima que la loi de 1912 qui avait eu essentiellement pour but de garantir la sécurité publique, avait fait l'objet d'une interprétation trop étroite et peu compréhensive et qu'ainsi les ambulants et les forains étaient devenus « justiciables de dispositions vexatoires qui ne devaient pas les concerner dans l'esprit du législateur ». Et la proposition qui avait rallié l'adhésion de la Chambre des Députés fut votée, sans modifications, par la Haute Assemblée.

La nouvelle loi était si mal rédigée que, dans sa lettre, elle allait précisément à l'encontre de ce qu'avait voulu le législateur. Bien que se référant, en effet, aux ambulants et aux forains, elle avait uniquement pour conséquence de compléter l'article premier de la loi du 16 juillet 1912 ; or, cet article est relatif aux ambulants et non aux forains qui sont visés dans les articles 2 et suivants. Il en résulte, et la pratique administrative est nettement établie en ce sens, que les forains ne peuvent pas bénéficier d'une législation qui a été faite principalement à leur intention.

Quelle est donc, en définitive, la situation des assujettis à la réglementation des professions ambulantes depuis la promulgation de la loi du 24 juillet 1932 ? Pour les nomades et les forains, il n'y a absolument rien de changé à leur situation antérieure. Quant aux ambulants, ils restent tenus d'observer, comme tous les Français, les dispositions de l'article 6 de la loi du 15 février 1902, relatif à la vaccination, non plus en vertu du décret du 3 mai 1913, mais dans les conditions fixées par le décret du 27 juillet 1903, portant règlement d'administration publique sur l'organisation du service de la vaccine et la circulaire ministérielle du 7 août 1903 (1).

(1) Ces textes prévoient la remise aux intéressés ou à leurs parents ou tuteurs, par le médecin vaccinateur, de certificats individuels attestant qu'ils ont satisfait aux obligations de la loi.

TROISIEME PARTIE

*Commentaire approfondi de l'article 1^{er}
de la loi du 16 juillet 1912
et aperçu des projets de réforme
s'y rapportant*

L'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 classe dans la catégorie des marchands ambulants proprement dits les individus de toute nationalité, domiciliés en France ou y possédant une résidence fixe, qui exercent une industrie ou un commerce ambulant.

Deux questions paraissent devoir être posées à l'origine d'une étude approfondie de la jurisprudence administrative et judiciaire relative à l'article précité :

a) Quelles sont les conditions d'*assujettissement* à l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 ?

b) Quelles sont les conditions d'*exercice* de la profession de marchand ambulant ?

Conformément à cette distinction, le plan ci-après sera adopté :

Titre premier

Conditions jurisprudentielles d'assujettissement à l'article premier de la loi du 16 juillet 1912.

— Chapitre I. — Conditions générales.

— Chapitre II. — Différentes catégories d'assujettis.

— Chapitre III. — Formalités imposées aux assujettis à l'article premier de la loi du 16 juillet 1912.

Titre deuxième

— Chapitre I. — Conditions jurisprudentielles d'exercice de la profession de marchand ambulant par les *Français*.

— Chapitre II. — Conditions jurisprudentielles d'exercice de la profession de marchand ambulant par les *Etrangers*.

Additifs. — 1°. — Charges fiscales applicables aux ambulants de toutes nationalités en France et en Algérie.

2°. — Conditions d'exercice de la profession de marchand ambulant par des Français dans certains pays étrangers.

3°. — Projets de réforme de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912.

TITRE PREMIER

Conditions jurisprudentielles d'assujettissement à l'article premier de la loi du 16 juillet 1912

Le présent titre comprendra trois chapitres se rapportant respectivement le premier aux *conditions générales* de l'assujettissement à l'article premier de la loi de 1912, le second aux *différentes catégories d'assujettis* aux prescriptions de cet article et le troisième aux *formalités* relatives à la déclaration d'ambulant.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS GENERALES DE L'ASSUJETTISSEMENT

A L'ARTICLE PREMIER DE LA LOI DE 1912

En dehors des conditions légales et réglementaires dont l'observation confère à un individu la qualité de marchand ambulant (1), la pratique administrative et la jurisprudence des tribunaux ont dégagé un certain nombre de conditions dont l'ensemble constitue la synthèse des solutions intervenues dans les cas d'espèce.

Ces solutions peuvent se ranger sous quatre chefs qui correspondent à ce que nous croyons pouvoir appeler des « conditions générales d'assujettissement à l'article premier de la loi de 1912 » :

- 1°. — Faire acte de commerce;
- 2°. — Posséder un établissement commercial fixe;
- 3°. — Exercer la profession d'ambulant à titre habituel;
- 4°. — Pouvoir être réputé commerçant.

SECTION I

FAIRE ACTE DE COMMERCE

Le texte de l'article 1^{er} de la loi de 1912 visait « les individus... qui exercent une profession, une industrie ou un commerce ambulant » qui, en d'autres termes, font acte de commerce.

Cette interprétation n'était pas douteuse, mais des difficultés s'élevèrent quant à la notion même de l'acte de commerce.

(1) La deuxième partie de cet ouvrage a traité de ces conditions légales et réglementaires.

Il fut soutenu qu'un commerçant qui se bornait à acheter des denrées sur un marché ne faisait pas acte de commerce et, par suite, ne devait pas, dans le cas où il se transportait de marché en marché pour exercer sa profession, avoir à souscrire la déclaration de la loi de 1912. Cette prétention fut déclarée sans fondement juridique par un jugement du tribunal de simple police de Lorris, en date du 2 novembre 1922, qui invoqua :

a) L'article 632 du Code de commerce suivant lequel « la loi réputé acte de commerce tout achat de denrées et marchandises pour les revendre, soit en nature, soit après les avoir travaillées ».

b) Un arrêt de la Cour de Cassation du 27 juin 1917 qui avait décidé que « les ambulants, soit qu'ils vendent, *soit qu'ils achètent*, sont soumis aux prescriptions de certains arrêtés municipaux ».

L'achat constitue donc bien un acte de commerce, à la condition, toutefois, qu'il soit fait dans l'intention de revendre .

SECTION II

POSSEDER UN ETABLISSEMENT COMMERCIAL FIXE

§ I. — *EXAMEN DES PRESCRIPTIONS EDICTEES* *PAR LA CIRCULAIRE DU 24 AOUT 1931*

La circulaire n° 95 du Ministre de l'Intérieur, en date du 24 août 1931, a décidé que la délivrance des récépissés de déclaration par les préfectures devrait, à l'avenir, être subordonnée à la preuve que les intéressés possèdent « un établissement commercial stable, un magasin ou dépôt où ils peuvent se réapprovisionner — et non pas un local quelconque où sont entreposées quelques marchandises renouvelées à mesure de leur écoulement ».

A vrai dire, la circulaire précitée ayant été publiée sous le titre « Etrangers exerçant en France une profession ambulante », on aurait pu soutenir que les prescriptions nouvelles n'étaient pas applicables aux marchands ambulants de nationalité française. Cette interprétation n'eut pas été conforme au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, proclamé par la loi des 2-17 mars 1791, principe qui a pour corollaire nécessaire l'obligation de maintenir l'égalité entre les étrangers et les nationaux à l'égard de la réglementation étatique dans le domaine économique; aussi fut-elle écartée par les services de la Sûreté Générale.

Dès sa parution, la circulaire du 24 août 1931 souleva les protestations des intéressés; le 13 janvier 1932, M. Marc Rucart vint déposer au Ministère de l'Intérieur, au nom du Groupe Parlementaire de défense foraine, une note faisant connaître que les lois des 16 juillet 1912 et 18 mars 1919, fixant les conditions à exiger des déclarants, étaient des textes limitatifs, ainsi que cela résultait des intentions formelles du législateur. Celui-ci avait voulu que les ambulants fussent assujettis à la justification d'un domicile ou d'une résidence fixe en France et de leur identité. Rien de plus. C'était illégalement, affirmaient les protestataires, qu'on prétendait exiger la réalité d'un établissement commercial stable; « l'exigence d'un magasin est contraire à la logique puisque, par définition, le marchand ambulant est celui qui n'a pas de magasin et que, par contre, le commerçant qui a un magasin n'est pas ambulant ». Enfin, la note présentée au Ministre signalait que, dans certains départements, des gendarmes trop zélés inscrivaient sur des récépissés de déclaration précédemment délivrés, la mention « Annulé conformément à la C. M. du 24 août 1931 », alors que cette circulaire ne prévoyait nullement le retrait des récépissés déjà délivrés, mais simplement le refus de délivrance de nouveaux récépissés.

A première vue, l'argument tiré du caractère strictement limitatif de la réglementation des professions ambulantes paraissait décisif. Comment l'Administration y fit-elle face ?

Nous trouvons les éléments caractéristiques de sa position dans une note du 22 janvier 1932 dont M. Léon Noël, secrétaire général du Ministère de l'Intérieur, directeur de la Sûreté Générale, approuva entièrement les conclusions. Le rédacteur de cette note, constatant que l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 ne contient aucune précision en ce qui concerne la situation commerciale des ambulants, estima qu'« en l'absence de tout débat parlementaire, il y avait lieu de se reporter aux documents préparatoires et, notamment au troisième rapport n° 101, déposé le 30 mars 1911, au Sénat, par M. Etienne Flandin, le seul qui donne une définition assez précise. Cette définition était la suivante : « Les commerçants ambulants, français ou étrangers qui, ayant en France un domicile ou une » résidence fixe, s'en vont dans les campagnes, sans s'écarter généralement d'un rayon déterminé, détailler leurs marchandises, mais » reviennent après leurs tournées *au lieu où ils ont leur principal » établissement*, où ils paient patente et où ils sont honorablement » connus. »

Que valait cette argumentation ? Observons d'abord que les termes dont s'est servi M. Etienne Flandin constituent davantage une description qu'une définition. D'autre part, nous croyons que les intentions, même les plus évidentes, du législateur n'ont pas à être prises en considération quand il y a un texte formel et, par bonheur, clair. « La lettre tue et l'esprit vivifie » dira-t-on. Oui, peut-être, mais la lettre de la loi compte seule dès qu'il s'agit d'apporter des entraves à la liberté individuelle et, par suite, à la liberté du commerce et de l'industrie. C'était ce que voulait dire M. Marc Rucart quand il invoquait le caractère limitatif de l'énumération légale des conditions imposées pour exercer la profession de marchand ambulant et nous ne pouvons pas nous empêcher de penser qu'il avait juridiquement raison.

La note du 22 janvier faisait appel à d'autres arguments. Elle présentait, notamment, la mesure prise par la circulaire d'août 1931 comme la suite logique des dispositions administratives antérieures qui avaient eu pour effet d'exiger « que l'ambulant ait un domicile » ou un résidence réels et non une demeure fictive, choisie uniquement pour éluder les dispositions des autres articles de la loi », (circulaire du 3 octobre 1913) et de spécifier qu'« on ne saurait considérer comme justifiant d'une résidence certaine, celui qui n'ayant dans une localité ni foyer, ni meubles, ni *dépôt*, a confié à un particulier ou à un hôtelier, contre une légère redevance, la garde des quelques objets ou vêtements lui appartenant; son absence à peu près constante de la localité, son genre de vie dénotent que là ne se trouvent *ni le centre de ses affaires, ni le siège de son commerce* » (circulaire du 6 novembre 1933); dans cet ordre d'idées, la circulaire apparaissait également comme la résultante du décret du 7 juillet 1926 qui avait eu pour objet d'imposer aux ambulants souscrivant la déclaration réglementaire, la justification de leur inscription au registre du commerce.

Toutefois, la principale justification de la circulaire contestée résidait pour l'administration, dans les motifs d'intérêt public qui avaient guidé ses auteurs. Ces motifs seront signalés en détail dans le chapitre consacré à la situation des ambulants étrangers en France; qu'il nous suffise d'indiquer ici qu'ils étaient commandés par la situation économique.

Mais, d'une part, les précédents n'ont, en droit strict, aucune force probante et, d'autre part, des motifs tirés de la considération de l'ordre public sont impuissants à valider des injonctions admi-

nistratives qui se situent en dehors de la légalité. Le fondement juridique de la circulaire n° 95 était donc des plus douteux. L'Administration dut en avoir, d'ailleurs, le sentiment, puisque, profitant de la faculté accordée au Gouvernement, en 1935, de procéder par décrets à toutes réformes en vue d'assurer la défense du franc, elle fit passer dans le décret-loi du 30 octobre 1935 et surtout dans le décret du 15 mai 1936, portant règlement d'administration publique, l'essentiel des innovations réalisées par la circulaire de 1931.

Il reste à voir quelles furent, dans la pratique, les principaux cas d'application de cette dernière.

§ II. — APPLICATION DE LA CIRCULAIRE DU 24 AOÛT 1931.

Malgré la précision du texte de la circulaire, il y eut quelques difficultés d'interprétation dans des cas d'espèces. Les solutions intervenues peuvent être rangées sous trois chefs :

A) *Intéressés qui n'ont pas été considérés comme justifiant d'un établissement commercial stable.*

Rentrent incontestablement dans cette catégorie et ne sont pas en droit, par conséquent, d'obtenir la délivrance d'un récépissé de déclaration, les individus qui logent *en garni* et n'ont ni magasin, ni dépôt de marchandises.

B) *Intéressés qui ont été considérés comme justifiant d'un établissement commercial stable.*

Ont été reconnus susceptibles de recevoir un récépissé de déclaration d'ambulant les individus :

a) Qui, bien que ne possédant pas un établissement commercial réel, sont effectivement domiciliés en France, c'est-à-dire propriétaires ou locataires d'un logement ou d'une maison à leur nom et garni de meubles leur appartenant (note du 3^e Bureau de la Direction Générale de la Sûreté Nationale, du 26 octobre 1932) (1).

(1) Cette décision prouve que l'Administration a voulu appliquer la circulaire du 24 août 1931 avec une grande modération et beaucoup de largeur d'esprit. La notion de magasin ou de dépôt peut être, suivant le cas, remplacée par celle de « domicile certain, siège du commerce ».

b) Qui peuvent justifier de la possession d'un stock suffisamment important, de l'ordre de 4.000 ou 5.000 frs, par exemple. (Note du service précité, 18 mai 1935) (1).

C) *Intéressés qui ont été dispensés de la justification d'un établissement commercial stable.*

Certaines professions ne comportent pas la possibilité pour ceux qui les exercent, de posséder le magasin ou dépôt constitutif de l'établissement commercial stable prévu par la circulaire.

Aussi les services administratifs ont-ils décidé qu'elles ne donneraient pas lieu à l'application, sur ce point, du texte de 1931. Toutefois, aucune décision de principe n'ayant été prise, *chaque cas particulier doit être soumis par les préfectures à l'appréciation des services ministériels.*

Jusqu'à présent, des décisions sont intervenues pour les professions de *photographe ambulant* (24 mai 1935), *marchand de crème glacée* (10 mai 1935), *marchand de pommes de terre* (18 mai 1935) et *vendeur de denrées périssables*, telles que poissons, primeurs, légumes, etc... (13 novembre 1933).

Ces commerçants restent, d'ailleurs, assujettis à la possession d'un domicile certain où ils paient patente, domicile qui doit pouvoir être considéré comme le siège de leur commerce.

SECTION III

EXERCER LA PROFESSION D'AMBULANT A TITRE HABITUEL

La condition d'habitude n'est insérée dans aucun des textes qui réglementent les professions ambulantes. Bien qu'aucune décision de principe ne vienne, sur ce point, fixer notre appréciation, nous estimons, cependant, conforme aux principes du droit français de la supposer implicitement incluse dans la législation de 1912 (2).

(1) Un lot de marchandises d'une valeur de 1.000 fr. entreposées dans un cave ne constitue pas le dépôt exigé par la circulaire (note du 25 mai 1935).

(2) On peut considérer, d'ailleurs, que le terme « profession » figurant dans l'art. 1^{er} de la loi de 1912 implique la condition d'habitude.

Cette opinion correspond à la notion courante du marchand ambulant, commerçant qui revient périodiquement à son domicile pour y séjourner dans l'intervalle de ses tournées (1). Elle ouvre cependant la voie à des difficultés d'ordre pratique; comment, en effet, l'ambulant occasionnel pourra-t-il prouver aux gendarmes que son ambulance est exceptionnelle ? Malgré sa bonne foi, il sera cité en simple police. Mieux vaudrait donc pour lui se soumettre aux formalités de la loi de 1912.

SECTION IV

POUVOIR ETRE REPUTE COMMERÇANT

Il résulte de ce qui précède que les deux conditions essentielles d'assujettissement à l'art. 1^{er} de la loi de 1912 sont les suivantes :

1°. — Faire acte de commerce.

2°. — Exercer la profession d'ambulant à titre habituel.

Or, l'art. 1^{er} du Code du Commerce définit les commerçants comme suit : « Ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle. » Donc, seules les personnes réputées commerçantes peuvent être soumises à la réglementation de la profession de marchand ambulant.

(1) Application de cette idée a été faite en faveur des paysans qui achètent occasionnellement des bestiaux sur un champ de foire. Ils ont été dispensés de se munir du récépissé de déclaration.

CHAPITRE II

DIFFERENTES CATEGORIES D'ASSUJETTIS A L'ARTICLE PREMIER DE LA LOI DE 1912

Nous nous proposons d'examiner, dans ce chapitre, d'une part, les catégories de professions qui ont été reconnues exemptes de l'application de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 et, d'autre part, celles qui y ont été assujetties; une place sera faite, dans une section spéciale à certains cas sujets à controverses.

Une *remarque préliminaire* s'impose avant d'aborder cette étude. Les solutions intervenues procèdent de deux sources : la pratique administrative (décisions des services administratifs de la Sûreté Nationale, réponses à des questions écrites de membres du Parlement, etc...) et, puisqu'il s'agit de l'application d'une loi pénale, la jurisprudence d'ordre judiciaire. Or, seuls les jugements des tribunaux et les arrêts des Cours d'appel et de la Cour de Cassation sont revêtus de l'autorité de la chose jugée. Quant aux décisions administratives, non seulement elles sont toujours révocables par leurs auteurs ou par les autorités qui exercent le contrôle hiérarchique, mais encore elles ne doivent pas être contraires aux règles posées par la jurisprudence des Cours et tribunaux. De plus, lorsque la doctrine administrative se forme sur un point qui n'a pas encore fait l'objet de décisions de justice, l'Administration doit spécifier qu'il n'est apporté aucune dérogation aux droits de souveraine interprétation de la loi par l'autorité judiciaire. Celle-ci n'est liée par aucune circulaire, par aucune solution d'espèce, et reste libre de confirmer ou d'infirmer à tout moment les règles dégagées par la pratique administrative (1).

(1) Ministre de l'Intérieur à préfet du Nord (6 août 1923) : «... il n'appartient pas à l'Administration de décider que certains commerçants doivent être considérés comme marchands ambulants... C'est une question de fait, spéciale à chaque cas particulier, et l'autorité judiciaire est seule qualifiée pour apprécier si les conditions dans lesquelles un individu exerce son commerce sont telles qu'il doive être assujetti à la loi précitée ».

Ces observations ne devront pas être perdues de vue au cours des explications qui vont suivre.

SECTION I

COMMERÇANTS, INDUSTRIELS OU PRODUCTEURS QUI ONT ÉTÉ RECONNUS EXEMPTS DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE PREMIER DE LA LOI DE 1912

Il y a de nombreux commerçants, industriels ou producteurs paraissant tomber, à première vue, dans le champ d'application de la législation de 1912, qui ont fait l'objet de décisions administratives ou judiciaires les dispensant de se soumettre à la réglementation des professions ambulantes.

Les uns possèdent la qualité juridique de commerçant, mais se bornent à livrer leurs marchandises. D'autres encore ne sont pas juridiquement des commerçants. Enfin une troisième catégorie comprend des commerçants qui ne répondent pas exactement aux conditions de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 et échappent, par suite, aux formalités qu'il édicte.

Reprenons ces distinctions.

§ I. — LES COMMERÇANTS QUI LIVRENT LEURS PRODUITS

Il y a deux sortes de livreurs; d'une part, les commerçants qui vont livrer leurs marchandises dans les communes voisines de leur domicile où ils reviennent tous les jours, d'autre part, les agents livreurs proprement dits, dont la situation sera étudiée ci-dessous.

M. Camille Picard, député, posa au Ministre de l'Intérieur, le 27 février 1914, une question écrite sur le point de savoir si l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 était applicable aux commerçants (1) allant livrer et vendre leurs marchandises dans les communes voisines de leur domicile où ils reviennent tous les jours. La réponse du Ministre parut au *Journal Officiel* du 6 mars suivant. Elle fit une distinction entre les commerçants qui se bornent à *livrer* les marchandises commandées au siège commercial et ceux qui, en outre, *vendent* d'autres produits, « en dehors des halles et marchés, en s'ar-

(1) Boulangers, bouchers, charcutiers, épiciers, laitiers qui approvisionnent leur clientèle ordinaire située en dehors de la commune dans laquelle ils ont un établissement commercial.

rétant ou circulant sur la voie publique », qui, en d'autres termes, font *un acte de commerce indépendant de l'acte de livraison*. Les premiers seuls sont, en principe, dispensés de l'obligation de la déclaration. L'appréciation de l'« acte de livraison » est une question de fait qui intéresse exclusivement les tribunaux appelés à se prononcer sur un cas déterminé. Il résulte, toutefois, d'une dépêche ministérielle du 19 février 1914, que les commerçants livreurs qui dressent un *étalage* sur la voie publique pour y débiter leurs marchandises, doivent être considérés comme marchands ambulants et, à ce titre, astreints à la déclaration (1); cette décision, qui n'a été formulée que sous réserve de sa confirmation par l'autorité judiciaire, paraît devoir s'appliquer notamment aux bouchers qui stationnent dans les communes rurales voisines de celle où ils ont leur établissement commercial, avec une camionnette dans laquelle sont déposés des quartiers de viande à débiter. La même solution s'appliquerait éventuellement aux épiciers.

§ II. — PERSONNES QUI N'ONT PAS LA QUALITE JURIDIQUE DE COMMERÇANT

On peut les ranger dans trois catégories :

- a) les salariés;
- b) les membres de la famille;
- c) les producteurs vendant les produits de leur récolte.

A) *Les salariés.*

Nous avons déjà signalé l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1912. Cet article est ainsi conçu : « Les dispositions des articles 1, « 2, 3 et 4 ci-dessus ne sont pas applicables aux salariés de toute « catégorie qui travaillent d'habitude dans les entreprises indus- « trielles ou agricoles. »

Une distinction doit être faite parmi les salariés. Les uns sont attachés à des établissements sédentaires qu'ils représentent, ou pour le compte desquels ils vendent ou livrent par ambulance; à vrai dire, ils semblent être les seuls visés par l'article précité qui se réfère à des « entreprises » au sens courant du mot. Les autres sont employés par des commerçants ou industriels ambulants, assujettis eux-mêmes à la loi de 1912, et les assistent dans leur travail.

(1) Il y a, en effet, dans ce cas présomption d'accomplissement d'actes de vente.

1° La catégorie des employés ambulants d'entreprises sédentaires comprend, en premier lieu, *les voyageurs de commerce*; par application littérale de l'art. 8 de la loi de 1912, ces derniers ont été dispensés de se soumettre aux formalités de l'article 1^{er} (1).

Elle comprend, en second lieu des salariés, communément appelés « *placiers* » qui vendent, par ambulance, des échantillons d'un produit dont ils recherchent le placement pour le compte de la maison qui a recours à leur intermédiaire. Le placier a été déclaré rieur; cette décision (2) remonte à 1924, date qui coïncide avec une décision administrative non motivée rendue après accord préalable entre le Ministère du Commerce et de l'Industrie et celui de l'Intérieur; cette décision (1) remonte à 1924, date qui coïncide avec une période d'incertitude dans la jurisprudence administrative; serait-elle maintenue aujourd'hui ? Nous estimons que le placier ambulant, qu'aucune différence de nature ne sépare du voyageur de commerce, devrait, comme celui-ci, bénéficier des dispositions de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1912, à condition, bien entendu, qu'il soit employé à titre habituel par l'entreprise pour laquelle il exerce sa profession.

(1) Circulaire du 11 mars 1913. Un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 28 janvier 1911 a toutefois reconnu aux voyageurs de commerce la qualité de commerçant. Mais la Cour de Cassation a statué en sens contraire (Ch. Civ. 21 décembre 1898, S. 1910, I, p. 534, en note). Les voyageurs de commerce sont tenus de se munir d'une carte spéciale d'identité professionnelle. La valeur de cette pièce a été contestée; la Chambre de Commerce de Metz, notamment, a, par délibération du 8 mai 1932, émis l'avis que la carte d'identité de voyageur de commerce ne donne pas à son titulaire le droit de visiter les particuliers mais lui permet seulement de rechercher des commandes auprès des commerçants et industriels et des personnes auxquelles les marchandises sont nécessaires à l'exercice de leur profession. Cette chambre a, en conséquence, formulé le vœu que l'exercice de la profession de voyageur de commerce auprès des particuliers fût subordonné à la soumission de l'intéressé à la réglementation des professions ambulantes.

Ce point de vue nous paraît inacceptable, étant donné que l'exercice d'une profession ambulante ne peut être réglementé qu'autant qu'il a lieu sur la voie publique.

(2) La seule que nous ayons eue en notre possession. Elle prescrit aux placiers de se munir du récépissé de déclaration d'ambulant et, en outre, s'ils sont voyageurs, de la carte d'identité de voyageur de commerce, s'ils sont marchands ambulants, de la carte de commerce, et s'ils sont employés, d'une copie de l'immatriculation de leur maison au registre du commerce.

Enfin, la catégorie que nous étudions comprend, en troisième lieu, les *livreurs ambulants* qui effectuent des livraisons de marchandises et visitent la clientèle éventuelle à domicile, sans accomplir d'actes de commerce pour leur propre compte. La question des agents-livreurs se posa dès la mise en application de la loi du 16 juillet 1912. Au mois de janvier 1914, en effet, un livreur attaché à la succursale de Saint-Jean-en-Royans (Drôme) des établissements dits « Au Planteur de Caïffa », se vit dresser procès-verbal par un gendarme pour n'avoir pas fait de déclaration d'ambulant. Saisi d'une réclamation par l'Administrateur-Délégué de cette maison, le Ministre de l'Intérieur décida que ces agents bénéficient de l'exemption de l'art. 8 de la loi de 1912. Cette interprétation (qui, remarquons-le, aurait dû intervenir en faveur du placier ambulant) se maintint invariablement jusqu'à ce qu'elle fût confirmée par un arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 1922 (D. 1921, I, p. 182 et G. P. 1921, II, p. 236) qui s'exprima en ces termes : « Le livreur
« ambulant qui touche, en sus d'appointments fixes, une commis-
« sion variable, et dont le rôle consiste à alimenter périodiquement
« une clientèle constituée, attachée à sa maison, qui ne fait aucun
« commerce personnel et ne place aucune marchandise étrangère à
« celles qui lui sont confiées pour l'approvisionnement de cette
« clientèle, est salarié et, comme tel, n'est pas assujettii à la déclai-
« ration imposée aux commerçants. »

Cet arrêt fut signalé aux préfets par la circulaire du 18 décembre 1922.

En résumé, nous constatons que, d'une manière générale, et sous réserve des droits d'interprétation de l'autorité judiciaire, les employés exerçant par ambulance pour le compte d'établissements industriels, commerciaux ou agricoles *sédentaires* échappent à l'application de l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 (1).

(1) Cette solution fut confirmée par la circulaire n° 27 du Ministre de l'Intérieur, en date du 23 Février 1931, relative aux « employés salariés des maisons de commerce qui vendent isolément par ambulance en dehors de la commune où est situé leur établissement ». Aux termes de cette circulaire, ces employés doivent : 1° pouvoir justifier à toute réquisition qu'ils vendent pour le compte d'un tiers et que ce tiers est inscrit au registre du commerce. Aucune forme n'est exigé pour cette justification; une attestation portant la signature légalisée du patron et indiquant le lieu où il est inscrit et la date et le numéro de son inscription peut valablement être produite; 2° être en possession d'une patente personnelle; 3° s'ils sont

2° Que dire, maintenant, des **salariés de la seconde catégorie**, ceux-là mêmes qui **accompagnent des commerçants ou industriels ambulants** et les aident dans l'exercice de leur profession ?

Peuvent-ils bénéficier également de l'art. 8 de la loi précitée ? Il ne le semble pas, pour la raison qu'ils ne peuvent, à aucun titre, être considérés, ainsi que l'exige cet article, comme des « salariés... qui travaillent d'habitude dans des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles ». L'exploitation d'un commerce ou d'une industrie par ambulance n'implique pas la notion courante de l'« entreprise » et c'est à cette notion, semble-t-il, que le législateur de 1912 s'est référé. Dans le langage juridique, l'entreprise est le contrat « par lequel une personne se charge d'accomplir pour une autre un travail déterminé, moyennant un prix calculé d'après l'importance du travail » (1); si l'on s'arrête à cette définition, il apparaît clairement qu'un industriel ambulant peut valablement passer un contrat d'entreprise et l'exécuter; il sera, en droit strict, un entrepreneur. Mais il ne le sera pas en fait, parce que l'usage et la croyance populaire veulent que l'entrepreneur soit, ainsi que l'exprimait le Professeur Marcel Planiol, « un homme établi, un bourgeois, un capitaliste, qui a un chantier, des chevaux, des charrettes ou des camions, et qui fait travailler un nombre plus ou moins considérable d'ouvriers » (2). Mais, objectera-t-on, l'usage et la croyance populaire ne sont pas des données juridiques et l'analyste ne doit pas en tenir compte. Nous le reconnaissons bien volontiers, mais il n'en reste pas moins que le législateur de 1912 a visé par le mot « entreprise », abusivement employé, non le contrat du droit civil, mais l'établissement matériel, le chantier, l'ensemble des bureaux ou des services qui coopèrent à l'œuvre de production sous la direction de l'« entrepreneur ». Ce qui le prouve, c'est le libellé même de l'art. 8; car si les rédacteurs du texte qui est devenu la loi du 16 juillet 1912, avaient eu en vue le contrat d'entreprise,

étrangers, être munis de la carte d'identité instituée par le décret du 9 Septembre 1925, modifié par les décrets des 30 Novembre 1926, 20 Janvier 1928, 26 Avril et 10 Juillet 1929.

(1) PLANIOL, « *Traité Élémentaire de Droit Civil* », (tome II).

(2) Nous croyons utile de faire observer que cette description ne traduisait aucune adhésion du Professeur Planiol à la conception courante de l'entrepreneur et que, bien au contraire, il ne la rapportait que pour la critiquer vivement.

ils n'auraient pas écrit, sous peine de non-sens, « les salariés... qui travaillent d'habitude DANS des entreprises industrielles, commerciales ou agricoles », mais, par exemple, « les salariés qui travaillent sous la direction et pour le compte d'une personne liée par un contrat d'entreprise à l'égard d'un tiers ». La préposition « dans » nous paraît nécessairement appeler l'idée de la matérialité de l'entreprise et c'est pourquoi l'ambulant ne doit pas être considéré comme un véritable entrepreneur, car le dépôt ou le magasin qu'il peut posséder ne constitue, quelle qu'en soit l'importance, qu'un fonds d'approvisionnement, jamais un chantier où sont travaillées, c'est-à-dire transformées ou apprêtées, des marchandises.

La question posée au début de ce paragraphe se résoud alors d'elle-même. Les employés des ambulants, qui ne peuvent pas être considérés comme travaillant réellement « dans une entreprise », n'ont aucun droit au bénéfice de l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1912. Doit-on en déduire qu'ils sont astreints à l'accomplissement des formalités de la déclaration d'ambulant ? Nous ne le pensons pas, car ils ne sont pas des commerçants. L'art. 1^{er} du Code de commerce n'exige, il est vrai, ainsi que nous l'avons vu dans le précédent chapitre, que deux conditions pour qu'une personne ait la qualité de commerçant. Il faut qu'elle exerce des actes de commerce et en fasse sa profession habituelle. Mais il faut aussi, outre la condition de capacité, qu'elle fasse ces actes de commerce en son nom propre et non pas au nom d'une autre personne, sous la dépendance de qui elle se trouve placée (1). Tel n'est pas le cas des salariés de toutes catégories. Or, la qualité de commerçant est une condition fondamentale de l'assujettissement à la réglementation des professions ambulantes. Les employés ambulants des commerçants ambulants, qui ne sont pas des commerçants, n'ont donc pas à souscrire la déclaration légale.

Il reste à voir si la solution ainsi dégagée par l'analyse coïncide avec la position de l'Administration. Il n'en fut pas ainsi dans les premiers temps de l'application de la loi de 1912. La formule générale des dépêches ministérielles de l'époque était, en effet, la suivante : « La loi de 1912 et le décret du 16 février 1913 visent tous les individus domiciliés ou ayant une résidence fixe en France qui

(1) Cass. Cr. 3 Novembre 1923 (G.P., 1924, I, p. 42) et Trib. de Simple Police de Louhans, 25 Juillet 1927 (G. P., 1927, II, p. 725).

exercent une profession ambulante. Etant donné la généralité de ses termes, la loi s'applique aux employés d'un marchand ambulant qui l'aident dans son industrie ou son commerce. » (1)

Mais ce point de vue fut modifié assez curieusement par une interprétation inexacte de l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 1922. On ne semble pas s'être aperçu que cet arrêt était intervenu au sujet d'employés ambulants de maisons sédentaires et il fut étendu arbitrairement aux employés de patrons ambulants. Abandonnant son attitude première, l'Administration paraît, depuis lors, avoir perdu toute fermeté de doctrine. Lorsqu'une question lui est posée, elle répond tantôt que « la question de savoir si l'art. 1^{er} de la loi du « 16 juillet 1912 concerne les employés salariés de marchand ambu-
« lants est une question d'espèce qui relève exclusivement de la
« compétence des tribunaux » (2) et tantôt que ces employés ne sont astreints à se munir du récépissé que s'ils vendent isolément, parce que c'est dans ce cas seulement qu'ils doivent être porteur d'une patente personnelle, conformément à l'art. 23 de la loi du 15 juillet 1880 (3). Cette seconde interprétation nous paraît erronée parce qu'elle tend à faire croire que la qualité de patentable est une condition essentielle sans laquelle il ne peut pas y avoir délivrance d'un récépissé de déclaration; or, l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 classe dans la catégorie des marchands ambulants les « individus
« domiciliés en France où y possédant une résidence fixe, qui vou-
« dront quelle que soit leur nationalité, exercer une profession, une
« industrie ou un commerce ambulants... » La loi ne fait pas la moindre allusion à la justification de l'assujettissement à la patente; quant au décret du 16 février 1913, il vise formellement l'exercice d'une profession, d'une industrie ou d'un commerce « soumis ou non à la patente ». C'est donc sans droit qu'il a été fait une distinction entre l'employé d'un ambulant qui accompagne son patron et

(1) Dépêches du Ministre de l'Intérieur aux Préfets de l'Izère (4 Juin 1914) et de la Corrèze (23 Novembre 1922).

(2) Réponse à une question écrite n° 6625 du 20 Janvier 1926, posée par M. des Rotours, député.

(3) Note du 11 Juillet 1925 et dépêche au Garde des Sceaux du 16 Mars 1927.

le même employé qui travaille isolément et, se trouvant à ce titre assujetti à la patente, doit se munir d'un récépissé de déclaration (1).

La vérité est que l'employé d'un ambulant ne doit, en aucun cas, souscrire la déclaration de la loi de 1912. Comme il ne peut justifier, à raison de sa qualité de salarié, de son inscription au registre du commerce, il doit être simplement porteur d'une copie de l'immatriculation de son employeur audit registre.

En fait, dans la plupart des préfectures, les employés des ambulants demeurent soumis à la loi. A ce sujet, l'Inspection Générale des services administratifs a formulé les observations suivantes (2) : « L'Inspection générale considère pourtant, qu'en présence des termes, d'une part, de l'art. 8, qui dispensent de la déclaration les salariés de toutes catégories travaillant d'habitude dans les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles, d'autre part, de l'arrêt susvisé de la Cour de Cassation, il n'est plus possible d'hésiter. En effet, ou bien l'employé en question est un aide, un manoeuvre, en quelque sorte, qui déballe et emballe les marchandises pour son patron, sans prendre part isolément à la vente, et alors il rentre dans le cas de l'art. 8 de la loi, ou bien il va placer lui-même la marchandise pour le compte de son patron chez une portion de la clientèle, et alors, les actes de commerce auxquels il participe n'étant pas faits pour son compte, il rentre dans la situation visée par l'arrêté ci-dessus; il ne semble pas qu'il y ait place pour l'assujettissement. »

B) *Les membres de la famille.*

Lorsque la loi du 16 juillet 1912 fut mise en application, les employés salariés furent, ainsi que nous venons de le voir, déclarés, par les services de la Sûreté Générale, assujettis aux prescriptions édictées par la législation nouvelle. Cette solution fut étendue, sans autre examen, à la femme et aux enfants et parents d'un commerçant qui exercent eux-mêmes par ambulance (3).

(1) Nous citerons, à l'appui de cette opinion, l'extrait suivant d'une dépêche du Ministre de l'Intérieur : « Les questions de patentes, d'ordre purement fiscal, ne peuvent avoir aucun effet en ce qui concerne l'application de la loi du 16 Juillet 1912 » (5 Mars 1914).

(2) Rapport déjà cité de M. Mossé (1924).

(3) Dépêche du Ministre de l'Intérieur aux préfets de l'Isère (4 juin 1914), des Vosges (5 juillet 1923), du Loir-et-Cher (29 avril 1930), etc...

En ce qui concerne la femme, tout d'abord, sa situation au regard du droit commercial est définie par les articles 4 et 5 du Code de Commerce. Elle est réputée marchande publique lorsqu'elle exerce un commerce séparé de celui de son mari, c'est-à-dire pour son propre compte. Mais lorsqu'elle se borne à « détailler » les marchandises du commerce de son mari, elle n'a pas la qualité de marchande. *La circulaire n° 163 du 3 septembre 1935*, statuant sur ce dernier cas, est revenue avec raison sur la jurisprudence administrative précédemment suivie; elle a décidé que la femme n'étant pas commerçante au sens de la loi et ne pouvant, par suite, être inscrite au registre du commerce, n'est pas tenue de se munir du récépissé de déclaration créé par la loi du 16 juillet 1912 lorsqu'elle assiste son mari dans l'exercice de son commerce (1).

Il en est absolument de même pour les enfants mineurs. Ou bien, d'une part, ils sont émancipés et ont obtenu l'autorisation de faire le commerce conformément à l'art. 2 du Code de Commerce; si, dans ce cas, ils se sont fait inscrire au registre du commerce en justifiant de la réalité de l'établissement commercial qu'ils entendent exploiter pour leur propre compte, ils sont juridiquement indépendants de leurs parents et sortent par suite du cadre de notre étude. Ou bien, d'autre part, ils ne figurent pas au registre du commerce et doivent, à ce titre, être présumés non-commerçants; dans ce cas, ils sont également visés par la circulaire du 3 septembre 1935 qui donne pour eux la même solution que pour la femme : dispense de la déclaration légale (2). S'ils sont majeurs, la situation des enfants s'identifie à celle des personnes définies par le terme assez vague de « parents ».

La circulaire a décidé pour ces derniers qu'ils ne sont pas commerçants au sens de la loi et qu'ils ne sont pas obligés, par conséquent, de se conformer aux prescriptions de celle du 16 juillet 1912.

(1) Il en est de même dans le cas où la femme séparée de biens est rétribuée par son mari, marchand ambulant, où elle n'a aucune action dans la gestion de son commerce et aucun droit de participation aux bénéfices (Décisions ministérielles des 13 Mars 1921 et 9 Février 1935).

(2) La non-inscription au registre du commerce ne constitue qu'une présomption; il va de soi, en effet, qu'un commerçant véritable peut avoir omis de solliciter son inscription. Il encourt alors, aux termes de l'art. 18 de la loi du 18 Mars 1919, une amende de 16 à 200 fr. « prononcée par le tribunal de commerce sur la réquisition du président ou du juge chargé de la surveillance du registre du commerce... ».

Il n'y a aucune similitude entre la famille du nomade ou même celle du forain, groupe de personnes entre qui s'établissent forcément des liens de solidarité très étroits, résultant de leur existence commune et de l'identité d'intérêts et d'aspirations qui les unit, et la famille de l'ambulant; celle-ci ne diffère pas profondément de la masse des groupes familiaux qui constituent notre pays. Le cousin plus ou moins éloigné n'est pas autre chose, pour son parent qu'il accompagne ou aide dans l'exercice de son métier, qu'un associé de fait ou un salarié; de même pour le fils majeur à l'égard de son père. Mais dans l'un et l'autre cas, il n'y a aucune place pour l'assujettissement à la loi de 1912. L'intéressé est-il rétribué par son parent? Il est alors salarié, et, comme tel, non-commerçant. N'est-il pas rétribué, sauf à participer à la gestion et aux bénéfices de l'exploitation commune? Il peut, dans cette hypothèse, être considéré comme un associé de fait, mais cette situation n'est pas susceptible de provoquer des conséquences juridiques, en l'absence d'un contrat de société du type prévu par le droit commercial. L'associé de fait n'est qu'un aide qui, même s'il accomplit des actes de commerce, à titre habituel, ne peut pas être réputé commerçant, puisque ces actes sont faits pour le compte d'autrui.

Donc, salarié ou non, l'enfant majeur ou le parent qui accompagne un ambulant ou l'assiste dans l'exercice de son commerce ou de son industrie n'est pas, conformément à la solution préconisée par la circulaire du 3 septembre 1935, assujetti aux obligations de la loi de 1912.

L'analyse nous ramène donc aux conclusions de cette circulaire. A raison de l'intérêt pratique qu'elle présente, nous en citerons l'extrait suivant, relatif aux pièces dont doivent être munis les membres de la famille d'un commerçant qui vont détailler par ambulance les produits de son commerce ou de son industrie :

« Le tableau ci-après résume les pièces dont la femme, les enfants et les parents non salariés d'un commerçant doivent être porteurs lorsqu'ils vendent par ambulance :

S'ils vendent dans une seule commune :

(sous réserve, en ce qui concerne la patente, des dispositions des art. 264, 18° et 279 du Code Pénal des impôts directs).

A. — Le patron est un commerçant sédentaire.

1° Attestation délivrée par le patron qu'ils ne font aucun commerce personnel;

2° Copie certifiée de l'immatriculation au registre du commerce;

3° Copie certifiée de la patente au nom du commerçant.

B. — Le patron est un marchand ambulant.

1° Attestation délivrée par le patron qu'ils ne font aucun commerce personnel;

2° Copie certifiée de l'immatriculation au registre de commerce;

3° Copie certifiée de la patente au nom du commerçant;

4° Copie certifiée du récépissé de déclaration au titre de l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912.

S'ils vendent dans plusieurs communes :

1° Attestation délivrée par le patron qu'ils ne font aucun commerce personnel;

2° Copie certifiée de l'immatriculation au registre du commerce;

3° Patente personnelle.

1° Attestation délivrée par le patron qu'ils ne font aucun commerce personnel;

2° Copie certifiée de l'immatriculation au registre de commerce;

3° Patente personnelle (1);

4° Copie certifiée du récépissé de déclaration au titre de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912.

Les attestations ci-dessus délivrées par les patrons doivent comporter sa signature légalisée. »

(1) Par lettre du 26 Octobre 1937, le Syndicat des Marchands forains étalagistes de Toulouse et de la région a signalé que la femme qui, ne faisant que détailler les marchandises du commerce de son mari n'est pas réputée marchande publique et n'est pas inscriptible au registre du commerce, ne devrait pas, logiquement être assujettie à la possession d'une patente personnelle. Ce groupement a proposé que cette obligation fût limitée à la femme, qui bien que vendant pour le compte de son mari, exerce simultanément dans une commune différente de celle où il travaille lui-même. Cette proposition tendrait, par conséquent, à l'adoption du criterium de l'unité ou de la diversité d'étalage; suivant que la femme aiderait son mari à son propre étalage ou en tiendrait un personnellement, elle ne serait pas ou, au contraire, serait astreinte à justifier d'une patente à son nom.

Le Ministre des Finances, consulté sur la suite susceptible d'être réservée aux observations formulées par le Syndicat précité, précisa « que la femme d'un marchand forain (il s'agit, en réalité, de l'ambulant visé par

C) *Les producteurs vendant les produits de leur récolte.*

Quelles sont les personnes visées par ces termes ?

On peut considérer, d'une manière générale, qu'ils s'appliquent aux agriculteurs, jardiniers et maraîchers et aux chasseurs et pêcheurs vendant les produits de leur chasse et les fruits de leur pêche.

Ils s'appliquent, par suite, aux inscrits maritimes vendant les poissons pêchés en mer, mais ce cas spécial, particulièrement important en pratique, sera examiné dans la section trois du présent chapitre.

Les premières décisions administratives intervenues sur cette question (1) ont estimé que les producteurs vendant les produits de leur récolte, de leur chasse ou de leur pêche ne font pas acte de commerce au sens de l'art. 632 du Code de Commerce, lequel se réfère à « tout achat de denrées et marchandises pour les revendre... » ; il y a bien, en effet, de leur part, « vente », mais non « achat pour revendre ». En conséquence, ils furent écartés du champ d'application de l'article 1^{er} de la loi de 1912.

Cette doctrine semblait établie définitivement, lorsque le 20 janvier 1922 (Bul. cr. t. CXXVII, n° 38), la Cour de Cassation, statuant sur pourvoi du Ministère public contre trois jugements du tribunal de simple police d'Hennebont, décida que les dispositions générales de la loi du 16 juillet 1912 devaient s'appliquer « aux commerçants ou industriels qui, possédant en France, au lieu de leur

l'art. 1^{er} de la loi de 1912) ne doit se munir d'une patente personnelle que si elle se rend de commune en commune pour y effectuer des ventes *isolément*, ou si, fréquentant les mêmes communes que son mari, elle vend simultanément avec celui-ci dans chaque commune, mais *en des lieux différents*. Au contraire, la femme est dispensée d'avoir une patente personnelle lorsqu'elle se borne à accompagner son mari dans ses déplacements pour l'aider à vendre au même étal ». Cette interprétation du Ministre des Finances fut portée à la connaissance des Préfets par la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 17 Décembre 1937, dont la disposition finale eut pour objet d'inviter ces hauts fonctionnaires à compléter le titre « S'ils vendent dans plusieurs communes » de la colonne de droite du tableau annexé à la circulaire du 3 septembre 1935, par la mention suivante « *isolément ou dans la même commune que le commerçant, mais dans des lieux différents* ».

(1) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au Préfet du Rhône du 19 Février 1914 et note du 4 Avril 1914.

domicile ou de leur résidence un établissement principal où ils payent patente, circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie et regagnent, après chaque tournée, le siège de leur principal établissement ».

Frappée par la généralité de cette formule, qui lui sembla concerner toutes les personnes qui mettent en vente des objets sur la voie publique ou dans les marchés, l'Administration revint sur ses premières décisions et parut admettre dans une affaire relative à un jardinier allant vendre les produits de sa récolte dans les localités voisines de sa résidence, l'obligation pour l'intéressé de souscrire la déclaration d'ambulant (1).

Ce revirement traduisait un vice d'interprétation certain. Les arrêts de la Cour de Cassation n'avaient pas pu avoir pour effet d'abolir la règle qui prescrit que les assujettis à l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 doivent avoir la qualité juridique de commerçant et être inscrits, par suite, au registre du commerce. Or, les agriculteurs, jardiniers, maraîchers et tous autres producteurs vendant directement les produits de leur récolte, de leur chasse ou de leur pêche, ne sont pas des commerçants au sens du Code de Commerce et ne sont pas visés par les arrêts précités qui se rapportent exclusivement aux commerçants ou industriels inscriptibles ou inscrits au registre du commerce et figurant au rôle des patentes. Aussi, les services administratifs ne tardèrent-ils pas à remettre en vigueur la jurisprudence ancienne, la seule fondée en droit. Un agriculteur qui vendait directement sa récolte sur les marchés de la région de sa résidence, s'étant vu dresser procès-verbal pour défaut de récépissé de déclaration de marchand ambulant, le Ministre de l'Intérieur adressa aux préfets, le 12 novembre 1931, la *circulaire* n° 114 « ...les cultivateurs, jardiniers, maraîchers, y est-il écrit, qui vont vendre les produits de leur récolte sur les marchés des communes autres que celles où ils ont leur domicile, ne font pas acte de commerce au sens des articles 632 et 633 du Code de Commerce et, par conséquent, sauf interprétation contraire des tribunaux dans les cas d'espèce qui pourraient leur être soumis, j'estime qu'ils ne sont pas tenus aux formalités prescrites par l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 ».

(1) Lettre à M. Tournan, sénateur du Gers, du 29 Septembre 1924.

§ III. — *PERSONNES QUI NE REPONDENT PAS EXACTEMENT
AUX CONDITIONS DE L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI
DU 16 JUILLET 1912*

Dans le premier chapitre du présent titre, nous avons passé en revue les « conditions générales d'assujettissement » à l'art. 1^{er} de la loi de 1912 (1). Ces conditions sont elles-mêmes subordonnées à deux autres qui se rattachent intimement à la définition de l'ambulance. Pour qu'il y ait ambulance, au sens de la loi, il faut :

a) que l'exercice d'un commerce ou d'une industrie ait lieu sur la voie publique (ou dans les lieux publics);

b) que cet exercice implique déplacement et non seulement stationnement sur cette voie.

Pour ces raisons, des personnes qui, à première vue, paraissent astreintes à la législation des professions ambulantes, ont fait l'objet de décisions les mettant hors du domaine d'application de cette dernière.

A) *Exercice d'un commerce ou d'une industrie* ailleurs que sur la voie publique.

1° Des décisions administratives sont intervenues en faveur des courtiers à l'agrandissement photographique, des artistes lyriques et de brasseries et des commerçants qui se rendent chez les cultivateurs pour y acheter leurs produits.

Les courtiers à l'agrandissement photographique sont une catégorie distincte de celle des photographes ambulants; ils n'exercent pas leur profession sur la voie publique, mais traitent leurs affaires généralement au domicile de leurs clients par visite personnelle, lettre missive, appel téléphonique ou tout autre moyen que l'usage de la voie publique.

Une décision du Ministre de l'Intérieur du mois d'octobre 1930 a décidé qu'ils ne tombent pas sous le coup des dispositions légales et réglementaires relatives à la déclaration d'ambulant (2).

(1) Faire acte de commerce, posséder un établissement commercial fixe, exercer la profession d'ambulant à titre habituel, avoir la qualité juridique de commerçant.

(2) De cette décision, nous croyons pouvoir dégager une règle générale, utile pour régler les cas analogues appelés à se présenter dans l'avenir : *tous les commerçants qui prennent des commandes chez le client sont dispensés de se conformer aux obligations de l'article 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912.*

Quant aux *artistes lyriques et de brasserie*, une note du 9 mai 1914 fait connaître « que les chanteurs qui donnent des soirées dans les cafés et brasseries (genre montmartrois) ne sont pas astreints aux formalités prescrites par la loi du 16 juillet 1912 sur les professions ambulantes et la circulation des nomades. En effet, ils n'exercent pas leur métier sur la voie publique... Quant aux chanteurs des rues, ils exercent un métier ambulant; par suite, ils sont régis par la loi du 16 juillet 1912... » De même, les « artistes français ayant en France un domicile fixe ou une résidence certaine, munis d'un contrat d'engagement d'une durée limitée, qui n'effectuent en France que des tournées pendant la période de validité de leur contrat, ne sont pas assujettis à la loi de 1912 » (1).

Enfin, il a été décidé que les *commerçants qui se rendent chez les cultivateurs pour y acheter leurs produits*, ne sont pas des marchands ambulants puisqu'ils n'exercent ni sur la voie publique, ni dans les lieux publics (2).

2° Le développement qui précède nous autorise-t-il à formuler la règle générale ci-après : Toute personne qui exerce un commerce ou une industrie ailleurs que sur la voie publique ou dans un lieu public est, par le fait même, hors du domaine d'application de la législation des professions ambulantes ?

S'il en est ainsi, les marchands, payant patente au lieu de leur principal établissement, qui exercent leur commerce dans les communes voisines, non pas sur la voie publique, mais dans des locaux privés, loués ou non, leur servant de magasins provisoires de vente, ne doivent pas être munies du récépissé de déclaration. Or, la solution contraire leur a été appliquée. Nous ne pouvons que signaler ici cette question, dont l'examen approfondi sera fait dans la section suivante.

B) *Exercice d'un commerce ou d'une industrie par stationnement sur la voie publique ou dans un lieu public.*

Dans une note du 29 octobre 1912, qui fut vraisemblablement communiquée à la Commission chargée de préparer le projet de règlement d'administration publique prévu par la loi du 16 juillet

(1) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au préfet du Var (22 Juin 1914). Seuls, les artistes non domiciliés en France, qui sont attachés à un théâtre forain, sont forains s'ils sont français, nomades s'ils sont étrangers.

(2) Dépêche du Ministre de l'Intérieur au préfet de la Haute-Loire (25 Février 1914).

précédent, l'administration, se fondant sur l'étymologie du mot « ambulant » (1), proposa que les marchands qui, bien qu'exerçant leur métier sur la voie publique, ne circulent pas mais restent stationnaires, ne fussent pas déclarés ambulants. Étaient appelés à bénéficier de cette disposition : les marchands de journaux dans les kiosques, les tenanciers de guignols publics, les locataires d'emplacements dans les pavillons des halles centrales et des marchés publics et les marchands aux étalages installés devant leurs magasins.

La note précitée signalait un certain nombre de « cas douteux » pour lesquels aucune solution n'était proposée : les cochers de fiacres, les conducteurs d'automobiles publiques, de tramways ou d'omnibus, les garçons de recettes, les livreurs à domicile, les voyageurs de commerce, les déménageurs, les balayeurs. Il nous paraît possible de déterminer le régime juridique applicable à ces diverses catégories de travailleurs. Ecartons, tout d'abord, le cas des livreurs et des voyageurs de commerce qui a été précédemment examiné. Pour les conducteurs de tramways ou d'omnibus, on doit décider que leur qualité d'agents des services publics, concédés ou non, leur retire toute aptitude à bénéficier de la réglementation des professions ambulantes. Enfin, les cochers de fiacres, chauffeurs de taxis, garçons de recettes, déménageurs et balayeurs sont généralement des salariés ; il n'y a donc pas place, pour eux, à l'assujettissement aux prescriptions de la loi de 1912, à moins qu'ils n'exercent pour leur propre compte, mais ce cas est exceptionnel.

Il va de soi que la note du 29 octobre 1912 ne donne pas une énumération limitative. M. Dumoret, député, ayant demandé au Ministre de l'Intérieur (2) si une personne qui installe pendant la saison d'été, sur une promenade publique, dans une ville d'eaux, un tir et un billard japonais, est un ambulant ou un forain, le Ministre répondit, le 29 mai 1935, que, sous réserve de l'interprétation des tribunaux, ni l'art. 1^{er}, ni l'art. 2 de la loi de 1912 ne paraissaient devoir être appliqués, mais que cette personne restait soumise à l'art. 98 de la loi du 5 avril 1884 suivant lequel « le maire... peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi,

(1) de « ambulare », se promener.

(2) Question n° 12904 du 26 avril 1935.

sous les réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire an VII, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics... ».

SECTION II

COMMERÇANTS ET INDUSTRIELS QUE LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE ET LA JURISPRUDENCE JUDICIAIRE ONT DECLARES SOUMIS A L'APPLICATION DE L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

Après avoir, dans la section précédente, enfermé le sujet à l'intérieur de frontières précises, en indiquant les catégories de personnes auxquelles l'article 1^{er} de la loi de 1912 n'est pas applicable, il convient d'entrer dans la voie de la détermination positive et de rechercher quels sont les commerçants qui sont assujettis à la réglementation des professions ambulantes.

§ I. — *CRITERIUM GENERAL DU MARCHAND AMBULANT*

Dans trois arrêts rendus le 20 janvier 1922, la Cour de Cassation (Chambre criminelle) statuant sur pourvoi du Ministère public contre trois jugements du Tribunal de simple police d'Hennebont, a décidé que les dispositions de la loi du 16 juillet 1912 doivent s'appliquer « aux commerçants ou industriels qui, possédant en France, au lieu de leur domicile ou de leur résidence, un établissement principal où ils paient patente, circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie et regagnent, après chaque tournée, le siège de leur principal établissement ».

Avant l'intervention de la Cour Suprême, l'Administration avait décidé que la législation des professions ambulantes était applicable aux « individus qui vendent leurs marchandises hors des halles et marchés, en circulant ou s'arrêtant sur la voie publique dans les localités autres que celles où ils habitent » (1).

(1) Réponse à la question écrite de M. Camille Picard, déjà signalée (J. O. 6 Mars 1914).

Il existe, entre ces deux formules, une opposition évidente; celle de la Cour de Cassation vise la circulation « sur le territoire »; celle du Ministère de l'Intérieur envisageait le déplacement « sur la voie publique ». Le criterium administratif présentait davantage de précision et d'exactitude juridique que celui fondé sur la notion assez vague du territoire. Dans le rapport qu'il rédigea en 1924, M. Mossé, Inspecteur Général des Services Administratifs, écrivait à ce sujet « que si l'intervention administrative en cette matière se légitime par l'emploi exceptionnel que font de la voie publique les commerçants ambulants, tous ceux qui ne font pas sur la voie publique acte de commerce, qui, au contraire, se contentent d'y circuler, ne paraissent pas justiciables de la loi de 1912 ».

Voilà, semble-t-il, le véritable criterium de l'ambulant : *l'exercice sur la voie publique*. Lui seul correspond aux intentions du législateur de 1912. Lui seul, d'autre part, permet aux organismes chargés de l'application de la loi, de faire le départ avec certitude entre les individus qui, vendant leurs marchandises ou faisant leurs offres de services sur la voie publique, doivent se munir du récépissé de déclaration et ceux qui, ne traitant, en principe, aucun acte de commerce sur la voie publique, doivent pouvoir l'utiliser librement, conformément à la règle de la liberté d'aller et de venir, corollaire du principe de la liberté individuelle.

L'Administration a dû, toutefois, développer les conséquences que comportait l'arrêt de la Cour de Cassation et admettre, notamment, que les commerçants qui louent temporairement, dans une autre commune, un local privé pour y exposer leurs marchandises en vente et ceux pour qui l'ambulance n'est qu'accessoire à l'exercice principal d'un commerce sédentaire sont tributaires de la loi de 1912.

Par contre, la formule administrative était trop étroite puisqu'elle ne concernait que les individus qui vendent leurs marchandises alors que la loi de 1912 avait eu en vue, également, ceux qui exercent une industrie et, d'une manière générale, une profession. L'arrêt précité de la Cour Suprême échappait à cette critique.

§ II. — DE QUELQUES CAS D'ESPECE (1)

A) *Commerçants qui mettent en vente leurs marchandises dans des locaux privés spécialement affectés à cet usage, situés dans une autre commune.*

La circulaire du 3 octobre 1913 et une jurisprudence administrative constante réservaient la qualité d'ambulant aux commerçants ou industriels qui circulaient sur la voie publique. Dans son rapport de 1924, M. Mossé avait approuvé cette interprétation qui lui paraissait conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912.

Les arrêts du 20 janvier 1922 ayant substitué la notion du territoire à celle de la voie publique, un Chef de Légion de Gendarmerie remarqua qu'un marchand qui, payant patente à son principal établissement et circulant, à certaines époques de l'année, dans les communes voisines pour y exercer son commerce, tenait ses marchandises à la disposition des acheteurs éventuels dans un local privé, loué ou non, servant de magasin provisoire de vente :

a) était soumis à la loi de 1912, d'après la Cour de Cassation;

b) n'était pas justiciable de cette loi, d'après la circulaire du 3 octobre 1913, puisque la vente n'avait pas lieu sur la voie publique.

Ce Chef de Légion aurait dû prescrire aux chefs de brigade placés sous ses ordres d'assurer l'application immédiate du principe nouveau posé par la Cour de Cassation. Mais il préféra consulter le Ministre de la Guerre; celui-ci s'adressa à son collègue de l'Intérieur qui, sur l'avis conforme du Garde des Sceaux, lui fit connaître, par dépêche du 18 avril 1924, que «... le cas de ces commerçants ne diffère pas de celui des marchands ambulants qui exercent sur la voie publique; ce sont bien des commerçants qui, selon la définition donnée par l'arrêt de cassation du 20 janvier 1922, « circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie et regagnent après chaque tournée le siège de leur principal établissement ».

(1) Nous n'examinerons pas ici un certain nombre de cas particuliers très importants dans la pratique (expéditeurs en gros et tous autres commerçants dont la profession ambulante consiste essentiellement en des achats, inscrits maritimes vendant le produit de leur pêche, négociants en bestiaux). Ils ont donné lieu, en effet, à des controverses et il en sera traité plus loin.

B) *Commerçants pour qui l'ambulance n'est qu'accessoire à la tenue principale d'un établissement sédentaire.*

On aurait pu, en partant du principe juridique « *accessorium sequitur principale* » décider que ces commerçants ne tombent pas sous le coup de la loi de 1912. Mais cette règle, née du droit civil, devait rester inopérante en matière administrative et, surtout, s'incliner devant une loi d'ordre public.

C'est pourquoi le Ministre de l'Intérieur, statuant sur le cas d'un commerçant que ses tournées n'éloignaient pas de plus de vingt kilomètres du lieu où il possédait un établissement commercial fixe, estima, le 15 novembre 1913, qu'il y avait lieu à application des dispositions légales et réglementaires fixant le statut des marchands ambulants.

C) *Industriels ambulants.*

Nous avons vu ci-dessus que les instructions administratives considéraient que, seuls, les « individus qui *vendent* leurs marchandises hors des halles et marchés, en circulant ou s'arrêtant sur la voie publique dans des localités autres que celles où ils habitent » paraissaient justiciables de la législation de 1912. Cette interprétation était trop étroite puisqu'elle écartait du champ d'application de la loi les personnes qui exercent une industrie ou, plus généralement, une profession sur la voie publique. Les arrêts du 20 janvier 1922 vinrent heureusement la modifier.

Mais il est des Préfectures pour qui l'application exacte de la loi et des décisions de justice les plus formelles reste subordonnée à l'approbation préalable du Ministre. Celle de la Creuse ayant demandé si les ramoneurs sont des marchands ambulants, bien qu'ils n'exercent aucun commerce, le Ministre de l'Intérieur reconnut le 14 mai 1936, que l'article 1^{er} de la loi de 1912 vise aussi bien l'exercice d'une profession que celui d'un commerce et que, par suite :

a) les ramoneurs sont des marchands ambulants *s'ils font leurs offres sur la voie publique;*

b) mais que, *s'ils se rendent chez les particuliers après entente sur la nature, les conditions et la rémunération du travail réalisée au siège commercial* (cas de l'entreprise de ramonage), il n'y a pas lieu d'appliquer la loi.

Cette décision s'appliquerait évidemment à toutes les catégories d'industriels ambulants.

SECTION III

CAS LES PLUS IMPORTANTS AYANT DONNÉ LIEU A CONTROVERSES

Les explications qui vont suivre seront consacrées :

- a) aux commerçants dont la profession comporte des achats effectués par ambulance, notamment aux expéditeurs en gros;
- b) aux négociants en bestiaux;
- c) aux inscrits maritimes vendant le produit de leur pêche.

§ I. — COMMERÇANTS DONT LA PROFESSION COMPORTE DES ACHATS EFFECTUES PAR AMBULANCE

A) *Expéditeurs en gros.*

De nombreux commerçants ne paraissent justiciables de la législation des professions ambulantes que dans la mesure où ils effectuent leurs approvisionnements au cours de leurs déplacements sur le territoire; leurs procédés de vente ne diffèrent pas, en effet, profondément de ceux des grossistes sédentaires.

C'est le cas, en particulier, de ceux « qui se rendent dans les foires et marchés pour acheter soit des animaux, soit des denrées, destinés à être revendus ensuite en magasin ou expédiés — tels les bouchers, charcutiers, expéditeurs de volailles, œufs et primeurs ».

Une décision initiale du 2 février 1914 a posé en principe que ces commerçants ne rentrent pas dans la catégorie des marchands ambulants, par analogie avec les agriculteurs, jardiniers, maraîchers, etc... qui vont vendre, sur les foires et marchés, les produits de leurs exploitations. Cette jurisprudence fut confirmée par une communication du Garde des Sceaux, en date du 21 juillet 1923, qui eut pour objet de rappeler au Ministre de l'Intérieur que « la loi s'applique à tous les commerces de tous genres à condition qu'ils soient exercés par ambulance, c'est-à-dire en venant *détailler* à des endroits divers, foires ou marchés, les objets apportés du centre commercial. On ne voit pas comment une pareille mesure pourrait viser des expéditeurs en gros et comment des expéditeurs en gros pourraient être marchands ambulants. La seule question qui puisse être délicate, ajoutait le Garde des Sceaux, serait celle de savoir où com-

mence pour un commerçant ambulant, la vente en gros; mais c'est là une question de fait, spéciale à chaque cas et qui ne peut donner lieu qu'à des solutions d'espèce » (1).

Le Comité de Législation Commerciale siégeant au Ministère du Commerce statua dans le même sens, le 3 juillet 1925 : « ...les expéditeurs en gros de volailles, beurre et œufs, lit-on dans le procès-verbal de la délibération de cette assemblée, ne paraissent pas être astreints à la déclaration prévue par l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 pour la raison que lesdits expéditeurs en gros n'exercent pas une profession ambulante. Ils se contentent, en effet, d'acheter sur les marchés et chez les particuliers de leur région les marchandises qui font l'objet de leur commerce et ne s'y livrent à aucune vente de détail ».

Cette interprétation a été soutenue avec succès, jusqu'à présent, devant les tribunaux de simple police du Puy et de Lège.

Nous citerons les jugements qui ont été rendus par ces juridictions.

a) Jugement du Tribunal de simple police du Puy, du 5 novembre 1926. (G. P. 1927, I, p. 396) :

« Le Tribunal...

« Attendu que le prévenu est un *coquetier expéditeur en gros*, patenté comme tel; qu'il y a lieu, tout d'abord, de définir et d'analyser l'ensemble des opérations commerciales auxquelles il se livre ou simplement de préciser, d'après les débats, les usages de la région et les justifications non contredites, la manière dont il opère;

« Attendu que ces dites opérations consistent premièrement et principalement, en l'achat en gros, à son siège commercial, d'approvisionnements qui lui sont, soit apportés par des fournisseurs de l'endroit, soit adressés par des leveurs, sortes de courtiers, qui centralisent les marchandises, deuxièmement, en l'achat direct dans les localités importantes, les jours de foire et gros marché, de quantités toujours assez considérables de marchandises ramenées ensuite par camion à l'entrepôt, troisièmement,

(1) La Confédération Nationale des Expéditeurs et Producteurs de Denrées Périssables ayant demandé que les tribunaux n'aient pas à apprécier l'importance des achats ou des ventes des expéditeurs, étant donné les conditions dans lesquelles ces derniers exercent leur commerce (approvisionnement et non vente en détail) et que, par suite, la qualité d'expéditeur en gros fût indépendante du volume des affaires réalisées, il fut décidé, après accord entre le département de la Justice et celui de l'Intérieur que « c'est aux tribunaux seuls qu'il appartient de trancher la question sous le contrôle de la Cour de Cassation, d'après les circonstances propres à chaque espèce » et que la Chancellerie ne saurait, dans ces conditions, donner des instructions générales aux Procureurs Généraux.

travailler les marchandises ainsi groupées (beurre), les classer par catégories (œufs), procéder à l'emballage, quatrièmement, expéditions en gros pour les grands centres ou l'étranger ;

« Attendu que telles étant les opérations commerciales des marchands expéditeurs de la catégorie du prévenu lui-même, on ne saurait les assimiler et les confondre avec les marchands ambulants que vise la loi du 16 Juillet 1912 ;

« Attendu, en effet, que cette loi de police et de sûreté énumère : les ambulants, les forains, les nomades ; que ce rapprochement seul pourrait paraître suffisant ; que le rapport de M. le Sénateur Flandin est ici encore particulièrement explicite, lorsque, définissant l'ambulant, il attribue cette qualification aux marchands qui s'en vont dans les campagnes détailler leurs marchandises et reviennent, après leurs tournées, au lieu où ils ont leur principal établissement ;

« Attendu que le décret du 16 Février 1913, la circulaire du 3 octobre de la même année, se réfèrent évidemment à cette partie des travaux préparatoires, ayant toujours et uniquement en vue les patentés ou non qui exercent sur la voie publique leur commerce, leur profession et reviennent à leur résidence fixe dans l'intervalle de leurs tournées ; que le décret du 7 Juillet 1926 s'exprime encore dans des termes identiques ;

« Attendu que si, contrairement à l'avis de graves autorités, la Cour de Cassation semble se refuser à restreindre l'applicabilité de la loi de 1912 (art. 1^{er}), aux opérations de vente, la Cour régulatrice a toujours entendu qu'il ne pouvait être question de faire entrer dans le cadre d'une loi qui vise diverses catégories de suspects, la majorité des commerçants français ;

« Et attendu, en résumé, qu'un marchand ne peut être considéré comme ambulant qu'à la condition que, exerçant son commerce par des tournées de détail, les déplacements professionnels représentent pour lui la partie la plus importante de cette profession ; que ce n'est pas le cas de l'espèce et que, tout au contraire, l'on peut dire que les voyages, ainsi qu'il est exposé ci-dessus, ne représentent qu'une occupation accessoire dans le commerce de X... et les marchands de sa catégorie ; que les ranger parmi les ambulants serait établir la confusion la plus regrettable, heurter le bon sens et violer la loi ;

Par ces motifs,

... Dit que l'art. 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 ne saurait s'appliquer... ».

b) Jugement du tribunal de simple police de Légé, du 3 Décembre 1928 (G. P. 1929, I, p. 594) :

« Le Tribunal,

« Attendu que les prévenus ont conclu qu'il plaise au Tribunal les relaxer, l'art. 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912 ne leur étant pas applicable ;
.....

« Attendu que si l'on s'appuie sur les termes généraux de cet article, tous commerçants et industriels qui, possédant en France un établissement principal où ils paient patente, circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie, seraient astreints à déclaration ;

« Attendu, cependant, qu'il paraît excessif d'attribuer à l'art. 1^{er} cette portée, qu'il vise seulement les commerçants détaillant leurs marchandises sur les marchés situés hors de leur commune ;

« Attendu que le cas des prévenus dont il s'agit est tout autre, qu'ils sont *expéditeurs en gros de volailles* et non des détaillants ; qu'en effet, si leur métier comporte des achats effectués sur les marchés situés dans un certain rayon autour de leur résidence, il ne comporte aucun détail de ces marchandises qu'ils expédient par grosses quantités dans les grands centres et, en particulier, sur les Halles de Paris ;

.....

« Par ces motifs,

« Renvoie les prévenus sans amende ni dépens » (1).

Malgré l'importance du dispositif de ces jugements, trois arguments seulement ont été invoqués par les juges de paix du Puy et de Lège pour justifier leur point de vue. Le principal consiste à dire que les marchands ambulants sont uniquement ceux qui « détaillent » leurs marchandises. Quant aux deux autres, nous ne les retiendrons pas ; l'un, en effet, se rattache à l'idée que la loi du 16 juillet 1912 a été faite pour des suspects et non pour d'honnêtes commerçants ; cette affirmation, infirmée d'avance par le rapport de M. Marc Réville, dont nous avons parlé dans notre deuxième partie, rendrait, si elle était fondée, absolument illusoires les dispositions de l'article 1^{er} de la loi ; l'autre argument est tiré du fait que, pour l'expéditeur en gros, les achats effectués par ambulance ne sont qu'une partie tout à fait accessoire de son commerce, lequel consiste essentiellement en expéditions à destination, le plus souvent, des halles centrales des grandes villes ou même des capitales étrangères ; cet argument peut paraître fondé en fait, et nous comprenons qu'il ait retenu l'attention des magistrats, mais, en droit, le caractère accessoire de l'ambulance n'aurait pu suffire à écarter l'application de l'art. 1^{er} de la loi de 1912 ; ce point particulier a été signalé plus haut.

Reste donc l'argument tiré de la vente en détail, caractéristique fondamentale, prétend-on, de l'exercice d'un commerce ambulant. Il paraît difficile d'admettre que des actes d'achat, effectués par ambulance, dans l'intention évidente de revendre, puissent échapper aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. L'achat pour revendre est, en effet, un acte de commerce, et tout acte de commerce accompli, dans certaines conditions au cours d'un déplacement sur la voie publique, ou, plus généralement sur le territoire, appelle

(1) On peut encore citer, dans le même sens, un jugement du Tribunal Correctionnel de Thiers, du 19 Octobre 1923 (Gaz. du Pal. 1923, 2^e partie, p. 745).

nécessairement l'application de la loi du 16 juillet 1912. Cette manière de voir fut, rappelons-le, reconnue exacte par un jugement du 2 novembre 1922, du tribunal de simple police de Lorris.

Nous comprenons bien, d'ailleurs, les scrupules qu'ont dû éprouver les juges à l'idée d'assujettir de gros commerçants jouissant, dans la région, d'une réputation honorable, possédant des entrepôts importants, assistés par un personnel nombreux, à une législation faite, non pour des suspects, mais malgré tout, pour des petits marchands, ne traitant qu'un nombre restreint d'affaires. Mais ce point de vue d'ordre sentimental n'aurait pas dû influencer le jugement des commentateurs de la loi. Et cela est d'autant plus vrai que la Cour de Cassation, dans les arrêts du 20 janvier 1922, a défini les ambulants « les commerçants ou industriels qui... circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie » (étant entendu que le terme « commerce » comprend aussi bien les opérations d'achat que les actes de vente) alors que le Ministère de l'Intérieur, s'en tenant à la formule que nous critiquons, ne reconnaissait la qualité d'ambulants qu'aux « individus qui *vendent* leurs marchandises hors des halles et marchés, en circulant ou s'arrêtant sur la voie publique, etc... » Par le fait qu'en matière d'interprétation de la loi, notamment de la loi pénale, le dernier mot appartient, non à l'autorité administrative, mais aux cours et tribunaux, on doit considérer que la formule générale de la Cour de Cassation a sonné le glas de l'interprétation trop restrictive des services ministériels.

Nous ne voyons plus, dans ces conditions, de raison valable pour décider que les expéditeurs en gros qui effectuent leurs approvisionnements par ambulance et pour leur propre compte, n'ont pas à accomplir les formalités de l'art. 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912. Si cette solution était maintenue, ils constitueraient, en effet, une classe à part dans la catégorie générale des commerçants qui procèdent par ambulance aux achats des marchandises de leur commerce, alors que, juridiquement, rien ne les en différencie.

Il est permis de penser, d'ailleurs, que si la controverse venait à renaître aujourd'hui, la décision qui serait prise se conformerait au point de vue de la Cour de Cassation. Le Garde des Sceaux est, en effet, revenu sur l'avis qu'il avait formulé le 21 juillet 1923, et, par une communication du 10 juin 1927 (motivée par un arrêt de la

Cour de Cassation du 23 octobre 1926, que nous étudierons ci-dessous), a fait connaître que, selon lui, « l'article 1^{er} de la loi de 1912, par la généralité de ses termes, vise tout ceux qui, d'après les conditions dans lesquelles ils exercent leur commerce, et sans qu'il y ait lieu, à cet égard, d'établir une discrimination entre les opérations de vente ou d'achat, doivent être considérés comme des commerçants ambulants ».

Mais la question sera-t-elle à nouveau posée? La jurisprudence que nous avons critiquée n'a soulevé aucune protestation; elle ne peut avoir aucune conséquence fâcheuse; ses cas d'application sont assez limités puisque les expéditeurs en gros sont, le plus souvent, des commerçants sédentaires, se bornant à centraliser et à expédier les produits achetés sur place par leurs « leveurs », qui sont eux-mêmes des salariés protégés par l'article 8 de la loi. Pour toutes ces raisons, il nous paraît que les choses peuvent, sans inconvénients, être laissées en l'état.

Ce problème des expéditeurs en gros, toujours aussi vivant en théorie, peut donc être considéré comme pratiquement résolu.

B) *Courtiers.*

Le Ministère de l'Intérieur a estimé, le 2 avril 1924 (1) que : « étant donné la généralité des termes de l'art. 1^{er} de la loi de 1912, et, sous réserve de l'interprétation des tribunaux dans les cas d'espèce, il semble que les courtiers en truffes, dont le commerce consiste à acheter des truffes chez le producteur, dans les marchés tenus sur la voie publique ou dans les cafés, et à les revendre ensuite à des particuliers ou commerçants, rentrent bien dans la catégorie des marchands ambulants visée par la loi du 16 juillet 1912 ».

C) *Marchands de peaux de lapins.*

Un marchand dont la profession consistait à solliciter de porte en porte, l'achat de peaux de lapins pour les revendre avec bénéfice, ayant été condamné en simple police à cinq francs d'amende pour défaut de déclaration d'ambulant, un pourvoi en cassation fut formé

(1) Réponse à une question écrite n° 21042, posée le 13 Mars 1924, par M. Escoffier, député de la Drôme.

par l'intéressé contre ce jugement; le moyen essentiel du pourvoi était que le marchand de peaux de lapins n'est pas justiciable de la loi de 1912, mais de celle du 15 février 1898, sur le brocantage.

La Cour de Cassation, par arrêt du 23 octobre 1926 (G. P. 1927, 1, p. 11) confirma le jugement de simple police et rejeta purement et simplement le pourvoi.

Cette jurisprudence serait éventuellement applicable aux chiffonniers (1).

Signalons, toutefois, qu'à Paris, les marchands de peaux de lapins et les chiffonniers sont soumis à la loi de 1898.

D) Formule générale.

L'examen des cas particuliers auquel nous venons de procéder permet de formuler la règle ci-après : *les commerçants qui effectuent des achats en vue de la revente sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public sont, même s'ils n'ont pas pour client direct la masse des consommateurs, et ce indépendamment du volume de leurs affaires, des marchands ambulants assujettis comme tels à l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912.*

§ II. — NEGOCIANTS EN BESTIAUX

A) Avant le décret du 30 septembre 1928.

Le 14 avril 1924, le Garde des Sceaux formula l'avis suivant : « ... le maquignon ou le marchand de bestiaux qui circule sur les champs de foire pour y vendre les chevaux ou bestiaux qu'il a lui-même achetés doit être considéré comme un commerçant au sens de l'article 632 du Code de Commerce et il est tenu, par suite, à faire la déclaration prévue par la loi de 1912. »

(1) Que doit-on décider dans le cas où un marchand de chiffons et peaux en gros fait à des personnes qui ne sont pas à son service, des avances journalières de fonds pour acheter en son nom des chiffons et des peaux de lapins ? Ce marchand, ne recherchant pas lui-même la marchandise mais rassemblant simplement les stocks, n'est pas astreint à la possession du récépissé ; en est-il de même pour les personnes qu'il emploie ? A cette question posée par le Préfet de Seine-et-Marne, le Ministre de l'Intérieur répondit, le 24 Février 1936, que, d'après l'arrêt du 23 Octobre 1926, ces personnes sont des marchands ambulants astreints à la déclaration ; en effet, elles ne sont pas des salariées, puisqu'elles reçoivent simplement des avances de fonds ; toutefois, si elles n'ont pas de domicile ou de résidence fixe, elles doivent être assujetties, suivant les cas, à la réglementation relative aux forains ou à celle concernant les nomades.

Cet avis, dont le bien-fondé ne paraît pas contestable, ne fut pas suivi, cependant, par les tribunaux, puisque les Parquets d'Embrun (juin 1924) et d'Arras (mars 1927) estimèrent que les marchands de bestiaux et, plus particulièrement, le marchand qui achète des animaux sur les marchés pour les revendre aux bouchers ou charcutiers des environs, ne sont pas des ambulants.

Ces décisions trahissaient une méconnaissance totale, non seulement de la loi, mais aussi des arrêts de la Cour de Cassation des 20 janvier 1922 et 23 octobre 1926 déjà signalés, d'après lesquels, en effet, sont ambulants :

a) les commerçants ou industriels qui, possédant en France au lieu de leur domicile ou de leur résidence, un établissement principal où ils paient patente, circulent sur le territoire pour y exercer leur commerce ou leur industrie ». (Arrêt de 1922);

b) « tous ceux qui, d'après les conditions dans lesquelles ils exercent leur commerce et sans qu'il y ait lieu, à cet égard, d'établir une discrimination entre les opérations de vente ou d'achat » sont visés par les termes très généraux de l'article 1^{er} de la loi de 1912 (arrêt de 1926).

B) *Le décret du 30 septembre 1928 et ses conséquences.*

Le texte réglementaire de 1928 a imposé aux négociants en bestiaux l'obligation d'être porteurs d'une carte d'identité professionnelle.

La question s'est alors posée de savoir si ce décret a eu pour effet indirect d'affranchir de la déclaration d'ambulant le marchand de bestiaux qu'il a lui-même achetés (1).

Le Ministre de l'Intérieur l'a résolue par la négative, dans une dépêche au Préfet des Ardennes du 27 octobre 1933. Il a estimé, à l'appui de sa décision :

a) qu'il n'y a pas concordance du point de vue de la validité, entre le récépissé de déclaration et la carte d'identité de marchand de bestiaux; celle-ci doit être renouvelée annuellement (article 2 du décret) alors que celui-là est délivré une fois pour toutes;

(1) Il ne saurait être, en effet, question d'appliquer la loi de 1912 au producteur vendant les produits de son propre élevage; il est également dispensé de la carte d'identité spéciale.

b) que ces deux pièces ne sont pas comparables quant à leur titulaire; les employés de marchands ambulants ne reçoivent pas de récépissé tandis que la carte du décret de 1928 est imposée à « toutes personnes se livrant à des transactions commerciales » (1);

c) qu'un décret ne peut pas avoir pour effet de restreindre le champ d'application d'une loi, surtout quand il ne peut s'agir que d'une conséquence tacite de ce décret.

C) *Cas particuliers.*

a) Le Préfet de l'Ariège ayant demandé si les *commis-acheteurs* des marchands de bestiaux sont soumis à la loi de 1912, le Ministre de l'Intérieur a décidé, le 16 juin 1927, que, sous réserve de l'appréciation des tribunaux, ces employés sont justiciables de la réglementation des professions ambulantes, dès lors qu'ils ne sont pas de simples salariés;

b) Cas du *Chevrier* se livrant, par ambulance, à la vente du lait, des fromages et des chevreaux.

A une question posée par le Sous-Préfet de Béziers, le Ministre de l'Intérieur répondit, le 8 décembre 1930, en distinguant trois cas :

α) Si le bétail lui appartient, l'intéressé, assimilable aux producteurs vendant les produits de leur récolte, ne fait pas acte de commerce dans le sens de l'article 632 du Code de Commerce et n'est assujéti, en conséquence, ni à la loi du 16 juillet 1912, ni au décret du 30 septembre 1928;

ε) Si le chevrier est aux gages d'un propriétaire qui lui alloue un salaire fixe, il bénéficie de l'article 8 de la loi;

γ) Si, enfin, il achète et revend du lait, des fromages, ou des animaux pour son propre compte, il doit se munir d'un récépissé de déclaration d'ambulant et, dans le cas où il vend sur les foires et marchés de bétail, de la carte d'identité spéciale prévue par le décret de 1928.

(1) Circulaire du 24 Novembre 1932 : « Les Commis des marchands de bestiaux devront être porteurs de la carte d'identité mentionnant leur emploi et le nom de leur patron ».

§ III. — INSCRITS MARITIMES VENDANT LES PRODUITS DE LEUR PÊCHE

A) *La phase administrative.*

Nous avons vu plus haut que les agriculteurs, jardiniers et maraîchers vendant les produits de leur récolte et les chasseurs et pêcheurs écoulant sur la voie publique les fruits de leur chasse ou de leur pêche, avaient été expressément affranchis des dispositions légales et réglementaires relatives aux professions ambulantes. Cette solution fut rendue définitive par la circulaire ministérielle du 12 novembre 1931.

Il semble donc que, postérieurement à cette date, aucune difficulté n'aurait dû se produire. Le Préfet du Var ayant demandé si les pêcheurs en pleine mer pouvaient bénéficier, pour la vente de leur poisson, de l'exemption de la déclaration reconnue aux cultivateurs, jardiniers et maraîchers, le Ministre de l'Intérieur lui fit parvenir, le 16 janvier 1933, la dépêche suivante : « les pêcheurs qui vendent exclusivement le produit de leur pêche ne font pas acte de commerce au sens des articles 632 et 633 du Code de Commerce. Par analogie avec les cultivateurs, jardiniers et maraîchers qui vendent les produits de leurs récoltes, j'estime donc, sous réserve de la décision que les tribunaux pourraient prendre dans les cas d'espèce, qu'ils ne sont pas tenus de se conformer aux formalités prescrites par l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912, lorsqu'ils vendent en dehors de la commune où ils sont domiciliés » (1).

B) *La phase judiciaire.*

Sur ces entrefaites, deux affaires, bien minces par l'importance pécuniaire du litige, mais dont l'une fut évoquée devant la Cour de Cassation, vinrent tout remettre en question.

1° *L'affaire Picoron (1934).*

Le pêcheur Picoron, inscrit sur les registres de l'Inscription Maritime de la Rochelle se vit dresser procès-verbal pour défaut de récépissé de déclaration d'ambulant, alors qu'il vendait des pétoncles sur le marché de Saint-Pierre d'Oléron. Cité à comparaître devant le Tribunal de simple police de cette localité, il s'adressa à l'administrateur de l'Inscription Maritime qui prit sa défense dans

(1) Même lettre au Préfet du Gard, du 18 Février 1936.

une lettre au juge de paix. L'attention du magistrat fut attirée sur la Circulaire du 12 novembre 1931 déjà citée et sur la situation particulière dans laquelle se trouvent les inscrits maritimes. Ceux-ci, d'une part, sont soumis par leur statut spécial, à un contrôle efficace qui rend inutile tout autre mode de surveillance et, notamment, l'application de la loi de 1912; d'autre part, l'article 47 de la loi du 13 décembre 1932 sur le recrutement de l'armée de mer dispose que « les inscrits se livrant personnellement à la pêche des poissons, crustacés, mollusques ou autres produits de la pêche et effectuant eux-mêmes la vente de ces produits, continueront à bénéficier de l'exemption de patente instituée par l'article 17 de la loi du 15 juillet 1880. Ils seront, en outre, affranchis de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux et, par suite, de la taxe sur le chiffre d'affaires, dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 30 juin 1923 ».

Néanmoins, le juge de paix de Saint-Pierre-d'Oléron, estimant que les inscrits maritimes ne sont dispensés par aucun texte de loi des formalités de celle du 16 juillet 1912, condamna le prévenu à 2 francs d'amende.

2° *L'affaire Hubidos (1936).*

Un pêcheur du Grau-du-Roi, Hubidos, fut condamné par le juge de paix de Sauve, à 1 fr. d'amende, pour avoir été pris à Denfort (Gard), vendant du poisson sans déclaration. Le Procureur Général près la Cour d'Appel de Nîmes forma, probablement sur la demande du Garde des Sceaux qui avait lui-même été saisi par le Ministre de la Marine Marchande, un pourvoi dans l'intérêt de la loi contre ce jugement. Le moyen unique de ce pourvoi était qu'il y avait eu fausse application de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes, puisqu'un pêcheur vendant les produits de sa pêche ne se livre pas à un acte de commerce au sens des articles 632 et 633 du Code de Commerce. La Cour de Cassation, considérant que le juge de paix de Sauve s'était borné à constater que le prévenu avait vendu du poisson, sans préciser les conditions de la vente et avait mis ainsi la Cour dans l'impossibilité d'exercer son contrôle puisque la décision manquait de base légale, qu'il y avait donc eu violation de la loi, cassa et annula le jugement et renvoya l'affaire devant le Tribunal de simple police

de Nîmes (1). Ce dernier, par jugement du 28 septembre, se rallia au point de vue du Parquet Général et prononça l'acquittement du pêcheur Hubidos.

Par cette décision, l'interprétation judiciaire rejoignit celle de l'administration. Deux remarques paraissent utiles :

a) La solution ainsi dégagée vaut pour tous les pêcheurs en mer, même s'ils ne sont pas inscrits maritimes;

b) Il y aurait peut-être intérêt à ce qu'une circulaire ministérielle aux Préfets des départements maritimes vint compléter, sur cette question, celle du 12 novembre 1931.

(1) Cass. Crim., 18 Juillet 1936 (Bul. cr. t. CXXXXI, n° 89).

CHAPITRE III

LES FORMALITES IMPOSEES AUX ASSUJETTIS A L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

Nous avons signalé, dans la deuxième partie, les formalités que doivent accomplir les personnes visées à l'article 1^{er} de la loi de 1912. Préalablement à la déclaration, elles sont tenues de solliciter leur immatriculation au registre du commerce; postérieurement à cette déclaration, elles sont dans l'obligation de conserver le récépissé qui leur a été délivré et d'en justifier à toute réquisition des agents de la force et de l'autorité publiques.

Mais ce qu'il importe de développer dans ce chapitre, ce sont les remarques ayant trait aux formalités dont l'accomplissement a été précisé par des décisions ministérielles intervenues à l'occasion d'affaires déterminées.

A) Conditions de recevabilité de la déclaration.

1° Autorités susceptibles de recevoir les déclarations :

a) Le Préfet de l'Isère ayant demandé s'il pouvait délivrer un récépissé à des marchands ambulants, étrangers à son département, qui s'étaient présentés à sa préfecture en produisant les pièces réglementaires, le Ministre de l'Intérieur lui fit remarquer (dépêche du 5 novembre 1913) que la déclaration ne peut, d'après la loi et les textes pris pour son application, être faite qu'au chef-lieu de l'arrondissement dans lequel le demandeur a un domicile ou une résidence fixe.

b) Une lettre du Ministre à M. Plissonnier, Député, du 10 avril 1923, stipule que la déclaration de marchand ambulant ne peut être reçue que dans les Préfectures ou Sous-Préfectures; en aucun cas, elle ne peut l'être par les brigades de gendarmerie.

2° *Non-renouvellement de la déclaration en cas de changement de domicile :*

Le Préfet de l'Ille-et-Vilaine avait demandé au Ministre de l'intérieur si les marchands ambulants qui transportent leur domicile fixe dans un autre arrondissement, doivent y renouveler leur déclaration. Le Ministre répondit par la négative. (21 février 1923).

Cette décision, qui ne paraît pas très fondée en droit, s'est inspirée de deux ordres de considérations :

a) Le renouvellement de la déclaration obligerait l'ambulant à faire un nouveau déplacement au chef-lieu; or, les travaux préparatoires et la discussion de la loi de 1912 prouvent que le législateur a voulu simplifier la réglementation imposée aux ambulants;

b) Les ambulants se seraient trouvés dans une situation plus défavorable que les forains, dont le carnet d'identité est valable sur tout le territoire et n'a pas à être renouvelé en cas de changement de domicile.

Le Ministre préconisa la solution ci-après: il suffirait que les ambulants qui transportent leur résidence dans un nouvel arrondissement, en informassent le Préfet ou le Sous-Préfet du chef-lieu par lettre recommandée, en spécifiant qu'ils ont déjà souscrit la déclaration.

3° *Exigence de la comparution personnelle du déclarant :*

Dès le début de la mise en application de la loi de 1912, le Ministre estima que les prescriptions de la loi et du décret du 16 février 1913 exigeaient la comparution personnelle des déclarants (bien qu'aucune stipulation n'ait été faite à cet égard) et ne permettaient pas l'envoi des déclarations par la poste. M. Marc Réville, rapporteur de la loi devant la Chambre, protesta contre l'obligation ainsi faite à des commerçants que le Parlement n'avait voulu soumettre à aucune mesure vexatoire. Le Ministre ayant examiné à nouveau la question, répondit à l'honorable Député que les déclarants devaient comparaître personnellement si l'on voulait assurer une application correcte de la loi; en effet, ils doivent justifier de leur identité et de leur domicile ou résidence par la production de pièces dont il leur serait difficile de se démunir en les envoyant par

la poste (1); ils doivent, d'autre part, signer le récépissé qui leur est remis ainsi que la souche du registre conservé à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture. D'ailleurs, la déclaration n'a pas à être renouvelée; et les marchands ambulants sont amenés, par le fait même de l'exercice de leur profession, au chef-lieu du département ou de l'arrondissement; par conséquent, la nécessité d'une démarche personnelle dans les bureaux ne présente pour eux aucun inconvénient sérieux.

B) Nécessité de la mention du signalement sur les récépissés de déclaration.

Les marchands ambulants ont considéré comme une mesure vexatoire la mention de leur signalement sur les récépissés; M. Marc Réville fit part au Ministre de leurs doléances; d'après la loi de 1912, dit-il, et le décret du 16 février 1913 (article 2), la déclaration doit comprendre l'indication de la nationalité, des nom et prénoms, du domicile ou de la résidence, de l'état civil et de la profession; il n'est pas parlé du signalement.

Cette argumentation n'était pas susceptible d'être retenue; l'arrêté du 23 mars 1913, prescrivant l'inscription du signalement sur les récépissés de déclaration a été pris conformément à l'article 15 du décret du 16 février 1913 précité, suivant lequel les conditions de détail concernant ces pièces devaient être déterminées par arrêté ministériel; il n'est donc pas entaché d'excès de pouvoir. D'autre part, l'indication du signalement est indispensable pour établir l'identité du porteur et pour éviter qu'un récépissé perdu ou volé soit utilisé par un autre. Enfin, les permis de chasse, les passeports, portent le signalement de leur titulaire; les ambulants ne peuvent donc pas se plaindre d'être astreints à une mesure exorbitante du droit commun.

(1) Signalons ici que la question de savoir si le domicile d'un marchand ambulant possède bien le caractère de résidence fixe, prévu par l'article 1^{er} de la loi du 16 Juill-t 1912, est une question de fait, qui ne peut être appréciée que sur place par les autorités locales; le Ministre ne saurait donner, sur ce point, des instructions générales. Cependant, un requérant qui habite dans un terrain clos, est électeur, paie patente et fait l'objet de bons renseignements, peut, malgré la précarité de son installation, être considéré comme possédant une résidence fixe (note du 19 Janvier 1923).

TITRE DEUXIEME

Conditions jurisprudentielles d'exercice de la profession de marchand ambulant

Rappelons que ce titre comprendra deux chapitres concernant le premier, la situation en France et en Algérie des ambulants de nationalité française, le second, celle des étrangers désirant bénéficier des dispositions de la loi du 16 juillet 1912 (article 1^{er}) et enfin trois additifs sur les charges fiscales applicables aux ambulants en France et en Algérie, sur la situation des Français qui exercent un commerce ou une industrie par ambulance dans certains pays étrangers et sur les projets de réforme de l'article 1^{er} de la loi de 1912.

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS JURISPRUDENTIELLES D'EXERCICE EN FRANCE ET EN ALGERIE DE LA PROFESSION DE MARCHAND AMBULANT PAR DES FRANÇAIS

Ce chapitre devrait être divisé en trois sections relatives, l'une à la situation des ambulants de nationalité française dans les anciens départements, l'autre au statut particulier qui leur est imposé dans les nouveaux départements d'Alsace et de Lorraine et la troisième, enfin, aux conditions d'exercice de la profession de colporteur à Paris, telles qu'elles ont été fixées par les ordonnances du Préfet de Police. Mais ces deux derniers points ont fait l'objet de développements suffisants dans les première et deuxième parties de ce travail et nous ne pouvons que renvoyer à leur lecture.

Nous traiterons donc uniquement, dans ce chapitre, des conditions générales de l'exercice de la profession de marchand ambulant, telles qu'elles résultent notamment, en dehors des décisions judiciaires, des arrêtés pris par les maires en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 (section I). Enfin, nous signalerons certains aspects très spéciaux de la réglementation administrative et, notamment, le régime des loteries foraines et des ventes par magasins automobiles (section 2).

SECTION I

CONDITIONS QUI ONT ÉTÉ DÉTERMINÉES PAR LES ARRÊTÉS DE POLICE DES MAIRES AGISSANT SOUS LE CONTRÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE, ET LA JURISPRUDENCE DES COURS ET DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES

Nous étudierons, dans la présente section, les actes de réglementation municipale de l'exercice des professions ambulantes, accomplis en exécution de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884.

§ I. — *INTERDICTION FAITE PAR ARRETES MUNICIPAUX
AUX MARCHANDS AMBULANTS DE PENETRER
CHEZ LES PARTICULIERS*

Dès le milieu du dix-neuvième siècle, certains maires, désireux d'empêcher que les colporteurs ne devinssent une cause de trouble pour les habitants et ne se rendissent coupables de vols dans les maisons où ils auraient pu pénétrer, prohibèrent la vente à domicile. Nous trouvons un exemple de cette défense dans l'arrêté du maire de Neufchâtel, du 17 octobre 1860, sur la police des foires et marchés, dont l'article 28 dispose : « Il est interdit aux colporteurs de s'introduire dans les maisons et de sonner aux portes pour vendre leurs marchandises. »

Par un arrêt du 24 décembre 1880 (Bul. cr. t. LXXXV, p. 423), la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation décida que « est légal et obligatoire l'arrêté municipal qui défend aux forains (1) de vendre ailleurs qu'au marché les denrées par eux apportées les jours de marché et aux habitants d'acheter ces denrées en dehors du marché, sur la voie publique *ou même à leur domicile* » (2). Cette décision comportait la validation des arrêtés analogues à celui que nous avons cité, dans le cas, tout au moins, où la vente avait lieu aux jours et heures des marchés publics.

Mais cette jurisprudence a été infirmée par un jugement du Tribunal correctionnel du Havre du 23 mars 1898 et, en dernier lieu, par un arrêt de la Cour de Cassation du 24 mai 1913 (Bul. cr. t. CXVIII, n° 248), selon lesquels le Maire ou le Préfet dépasserait la limite de ses pouvoirs si, par voie d'arrêté, il interdisait aux marchands ambulants de se rendre au domicile de leurs clients ou subordonnait les ventes à domicile à une autorisation préalable.

Dans l'affaire qui fut à la base de ce dernier arrêt, il s'agissait d'une infraction à l'article 77 de l'arrêté du maire de la ville de Carentan, en date du 25 octobre 1889, ainsi libellé : « les colporteurs, marchands ambulants, chaudronniers, étameurs et autres industriels pourront crier leurs marchandises ou annoncer leurs

(1) Cette formule s'appliquerait, aujourd'hui, aussi bien aux ambulants de l'article 1^{er} de la loi de 1912 qu'aux forains.

(2) Dans le même sens. Cass. Crim. 22 Juillet 1859 (Bul. cr. t. LXIV, n° 187) et 6 Décembre 1873 (Bul. cr. t. LXXVIII, n° 300).

professions dans les rues, mais il leur est interdit de sonner aux portes, de s'introduire dans les maisons ou cours, sans y avoir été appelés ». « Attendu, lit-on dans l'arrêt de la Cour Suprême, que si l'autorité municipale a le droit, en vertu des pouvoirs conférés par la loi du 5 avril 1884, de prendre, dans l'intérêt du bon ordre et de la sûreté publique, telles mesures qu'elle juge convenables, à l'effet de réglementer l'exercice des professions qui s'exercent sur la voie publique, il ne lui appartient pas de subordonner l'exercice de ces professions à l'intérieur du domicile des particuliers, à des conditions de nature à porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. »

§ II. — *ARRETES MUNICIPAUX QUI TENDENT A FIXER
OU A INTERDIRE AUX MARCHANDS AMBULANTS,
POUR L'EXERCICE DE LEUR COMMERCE
OU DE LEUR INDUSTRIE, DES EMBLEMES DETERMINES*

La Cour de Cassation, dès 1855, et le Conseil d'Etat, dès 1896, avaient admis que les maires pouvaient assigner, sur les marchés, des emplacements spéciaux par nature de denrées. Mais c'est en 1903 que le problème fut posé avec netteté devant une juridiction répressive, au sujet d'un commerçant vendant par ambulance. Voici l'affaire : le Tribunal de simple police de Château-Gontier fut appelé à connaître d'un procès-verbal établi contre un marchand qui ne s'était pas conformé aux dispositions d'un arrêté du maire de cette ville, en date du 27 février 1903, ainsi conçu :

« Art. 1^{er} : Il est interdit de colporter sur la voie publique à partir du 1^{er} avril prochain, les articles suivants : épiceries, rouenneries, bonneteries, chaussures, dentelles, rideaux, et, en général, tous articles de ménage.

« Art. 2 : En dehors des foires et marchés, une place sera mise sur le champ de foire à la disposition des marchands qui en feront la demande pour la vente des articles en question. »

L'exception d'illégalité était invoquée par le prévenu. Le tribunal ne reconnut pas ce moyen de défense, estimant :

a) que l'article 7 de la loi des 2-7 mars 1791, qui a réservé les pouvoirs de réglementation des autorités locales, ne peut faire obstacle à la réglementation de la circulation;

b) que l'arrêté incriminé ne portait aucune atteinte sérieuse à la liberté du commerce, puisqu'il spécifiait qu'un emplacement restait réservé sur le champ de foire, en des jours où ce dernier n'était pas encombré.

Cette décision fut confirmée par l'arrêt de la Cour de Cassation du 29 janvier 1915 (affaire Vadal, Bul. cr. t. CXX, n° 20), qui spécifia que « en interdisant aux marchands forains ou ambulants de vendre ou de mettre en vente des denrées et autres marchandises dans les lieux autres que ceux désignés à cet effet et où le public a libre accès, l'autorité municipale reste dans la limite de ses attributions et ne porte aucune atteinte à la liberté du commerce ».

Cette jurisprudence n'a pas encore été directement portée devant le Conseil d'Etat, juge naturel de la réglementation municipale en matière de police. Mais, dans un arrêt du 8 décembre 1933 (Rec. 1933, p. 1152), relatif à une affaire d'un autre ordre, la Haute Assemblée a reconnu le droit pour les Municipalités d'imposer aux ambulants des emplacements réservés à la vente.

Il est donc, aujourd'hui, fermement établi en jurisprudence et en pratique administrative que les maires peuvent, par voie de réglementation générale, fixer (ou interdire) aux marchands ambulants pour l'exercice de leur commerce ou de leur industrie, des emplacements déterminés.

Ce pouvoir paraît, toutefois, comporter une limite importante. Il ne doit être exercé que dans l'intérêt du bon ordre, de la sécurité ou de la salubrité publiques, sous peine d'être entaché de détournement ou d'une manière plus générale, d'excès de pouvoir; paraîtrait vicié, de ce point de vue, par exemple, l'arrêté municipal édicté à titre purement vexatoire ou qui réserverait des emplacements auxquels le public n'aurait pas libre accès.

Deux questions particulières sont à signaler, à titre subsidiaire :

1° Un maire ne peut pas retirer la jouissance d'une place à un marchand ambulant sans motifs valables. S'il le fait, la commune peut être condamnée à payer des dommages-intérêts au marchand lésé. (Conseil d'Etat, 11 juillet 1933. Rec. 1933, p. 768);

2° Un maire peut arguer de la nécessité de veiller à la salubrité des denrées pour interdire de vendre certaines marchandises (en l'espèce, toutes celles autres que les fruits et comestibles) sur une

place et les couverts qui l'entourent, spécialement affectés au marché journalier de l'alimentation; mais il n'a pas le droit d'excepter de cette prohibition les étalagistes pouvant justifier qu'ils occupent depuis plus de cinq ans l'emplacement où ils se trouvent, parce qu'il créerait ainsi une situation privilégiée au profit d'une catégorie d'individus et, par suite, porterait atteinte à la liberté du commerce et à l'égalité des citoyens devant les charges publiques. (Cour de Cassation, 9 décembre 1927, Bul. cr. t. CXXXII, n° 294).

§ III. — *ARRETES MUNICIPALES PORTANT INTERDICTION GENERALE ET ABSOLUE DE VENDRE PAR AMBULANCE, OU SUBORDONNANT L'EXERCICE D'UNE PROFESSION AMBULANTE A UNE AUTORISATION PREALABLE*

Ainsi que nous l'avons vu dans la première partie de cet ouvrage, la loi du 30 décembre 1906 a conféré à l'autorité municipale, dans un but de police et dans l'intérêt du commerce local et des consommateurs, des pouvoirs spéciaux en ce qui concerne les soldes, liquidations et déballages; ces ventes ne peuvent être opérées que dans certaines conditions et avec l'autorisation du maire, autorisation que celui-ci est libre de refuser.

Mais, en dehors de ces droits limités, le maire ne peut pas, d'une manière générale, subordonner à une autorisation préalable ou, a fortiori, frapper d'une prohibition de principe, l'exercice de la profession de marchand ambulant sur le territoire de sa commune; il ne saurait, en effet, mettre en œuvre ses pouvoirs de police dans le but de protéger le commerce local, ou dans l'intérêt des finances municipales. Cette idée restera à la base des développements qui vont suivre.

A) *Impossibilité pour le pouvoir municipal, d'édicter une interdiction générale de vente par ambulance.*

Le Maire de Caen ayant, par arrêté du 16 décembre 1906, disposé qu'aucune vente en détail de marchandises transportées dans des voitures ou autrement ne pourrait se faire dans les rues et places de la ville, la Cour de Cassation, saisie d'un pourvoi du Ministère public contre un jugement du tribunal de simple police, prononcé à l'occasion d'une infraction à cette interdiction, dit que l'arrêté était illégal en droit, comme incompatible avec la règle de la liberté du

commerce et de l'industrie. L'arrêt rendu dans cette affaire, le 22 mars 1907 (Bul. cr. t. CXII, n° 144), est ainsi libellé : « Attendu que l'article 7 de la loi des 2 et 17 mars 1791 déclare toute personne libre de faire tel commerce ou d'exercer telle profession, tel art ou tel métier qu'elle trouve bon, à charge, notamment de se pourvoir auparavant d'une patente et d'en payer le prix ;

Attendu que cet article, malgré sa disposition finale qui soumet les professions industrielles et commerciales à l'observation des règlements de police, restreint virtuellement et nécessairement le pouvoir réglementaire dont l'autorité municipale est investie par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, qu'il ne l'autorise donc à prendre en vertu dudit article, que les mesures qui sont conciliables avec la liberté accordée au commerce et à l'industrie ;

Attendu que la disposition de l'arrêté du maire qui interdit absolument la vente en détail sur les voies publiques des marchandises transportées dans des voitures ou autrement constitue donc une réglementation absolue qui viole l'article 7 susvisé de la loi du 17 mars 1791 ».

Des termes de cet arrêt, il résulte que toute interdiction générale venant frapper les commerçants ou industriels ambulants est illégale et susceptible d'annulation par la voie contentieuse (1).

B) Illégalité des arrêtés qui subordonnent l'exercice d'une profession ambulante à une autorisation préalablement délivrée par le pouvoir municipal.

Prenons, par exemple, l'arrêté du maire de Nice du 17 octobre 1932. Il stipule :

a) que l'ambulant désireux d'exercer, sur le territoire de la commune, un commerce ou une industrie par ambulance, doit se munir d'une autorisation spéciale de l'administration municipale (art. 2) ;

b) que cette autorisation est valable uniquement pour la vente des marchandises ou pour les actes de la profession énumérés dans la demande du requérant (art. 3) ;

c) qu'elle doit être renouvelée tous les trois mois (art. 4) ;

(1) Dans le même sens : Cass. Cr. 24 Juin 1887 (Bul. Cr. 1887, t. XCII, n° 240).

d) que toute infraction aux dispositions qui précèdent est sanctionnée par la saisie et la mise en fourrière des marchandises exposées en vente (art. 5), lesquelles ne peuvent être restituées qu'après acquittement des frais de transport et de fourrière (art. 8).

De nombreux arrêtés municipaux contiennent des clauses analogues, restrictives de la liberté du commerce et de l'industrie. Elles ont été déclarées illégales en principe; nous citerons à cet égard une décision du Tribunal de simple police de Péronne (7 juin 1932) et un arrêt du Conseil d'Etat du 8 décembre 1933 (Rec. 1933, p. 274).

Le Tribunal de simple police de Péronne a estimé, à juste titre, « que l'autorité municipale ne peut pas, sans porter atteinte à la liberté du commerce, subordonner à une autorisation préalable de la Mairie, l'exercice d'un commerce libre et licite; que si le Maire puise dans la loi du 5 avril 1884 le droit de subordonner à une *déclaration* préalable à la Mairie, l'exercice d'un commerce sur les voies publiques ou dans les établissements publics, il ne peut, hors des cas prévus par la loi exiger une autorisation préalable, le refus d'autorisation équivalant à une interdiction absolue d'achat ou de vente sur la voie publique de certaines marchandises et étant contraire au principe de la libre concurrence... » (1).

Quant au Conseil d'Etat, il a reconnu « le droit des maires de réglementer dans leur commune, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, l'exercice de la profession de marchand ambulant en vue d'assurer la sauvegarde des intérêts dont ils sont chargés... » mais il a jugé « que les maires ne sauraient, sans méconnaître la loi du 16 juillet 1912 et porter atteinte à la liberté accordée au commerce par les lois des 2-17 mars 1791, subordonner l'exercice de la profession précitée à la délivrance d'une autorisation qu'ils se réserveraient de délivrer discrétionnairement ou selon des conditions qui exclueraient certaines catégories de marchands; qu'il leur appartient seulement, en vue de remédier aux inconvénients pouvant résulter, dans certains cas, pour la circulation et l'ordre publics, de l'exercice

(1) Même jurisprudence : Tribunaux de simple police de Brive (5 Février 1932), d'Aubusson (9 Janvier 1932), d'Annonay (20 Avril 1932), Tribunal Correctionnel de Limoges (21 Mai 1930) et Cour de Cassation (6 Juin 1908, Bul. Cr. t. CXIII, n° 243).

de cette profession, de prendre les mesures nécessaires pour assurer le libre passage dans les voies publiques et, notamment, d'interdire l'exercice de ladite profession dans certaines rues ou à certaines heures, ou de fixer des emplacements réservés à la vente et même, dans des circonstances exceptionnelles, de limiter le nombre des marchands admis à occuper ces emplacements en fixant, s'il y a lieu, un ordre de préférence dont il appartiendra, le cas échéant, au juge de l'excès de pouvoir de vérifier s'il a été établi pour des motifs légitimes... ».

Cas où le maire s'est réservé le pouvoir d'autoriser les ventes par ambulance dans un but d'assistance indirecte.

Quelques municipalités ont limité la liberté du commerce ambulante, non seulement dans un but électoral de protection locale, mais surtout afin de réaliser un mode d'assistance indirecte au profit de certaines personnes de leur commune. Les autorisations sont « délivrées par le maire, à la suite d'une enquête spéciale, portant sur la moralité de chaque intéressé, ainsi que sur l'état d'indigence allégué à l'appui de sa demande » (1).

Ces décisions, qui contenaient un détournement de pouvoir évident, ont été déclarées illégales par la jurisprudence, malgré l'intention louable qui les avait motivées, parce qu'elles violaient le principe de la loi de 1791 et la règle de l'égalité des individus devant la loi et les charges publiques (2).

C) *Cas où la réglementation municipale aboutit, en fait, à une interdiction.*

Nous arrivons ici à une application de la notion du détournement de pouvoir.

Si l'on admet que la réglementation consiste en une série d'interdictions partielles, limitativement énumérées, on comprend qu'un maire, désireux d'interdire la pratique des professions ambulantes sur le territoire d'une commune, soit tenté de multiplier à l'infini les prohibitions de détail, dans le but d'éviter l'illégalité attachée aux interdictions générales.

(1) Arrêté du maire du Havre, du 15 Mars 1906 (art. 1^{er}).

(2) Tribunal de simple police du Havre (13 Décembre 1907) et Cour de Cassation, 6 Juin 1908 (Bul. Cr. 1908, t. CXIII, n° 243).

Il est difficile dans ce domaine, de fixer la limite entre la réglementation licite et celle qui restreint abusivement les droits conférés aux particuliers par la loi de 1791. Seul, le juge de l'excès de pouvoir ou de l'exception d'illégalité peut dire, d'après les circonstances de l'espèce, s'il y a eu détournement de pouvoir. Mais nous pouvons, en l'absence de décisions judiciaires récentes (1) rechercher, dans cet ouvrage, les dispositions de certains arrêtés municipaux qui seraient susceptibles, le cas échéant, d'être annulées par la voie du contentieux administratif ou mises en échec en application de l'article 471 § 15 du Code Pénal.

1^o Arrêté du Maire de Sète du 7 septembre 1931 :

« Art. 1^{er} : Les colporteurs, les marchands ambulants et les marchands forains ne seront autorisés à vendre leurs marchandises dans le territoire de la ville de Sète que les mercredis, jour de marché commercial, et les samedis, de 8 heures à 12 heures, sur les emplacements fixés par les règlements et tarifs des places et marchés de la commune. »

Cet article nous paraît illégal, parce que, étant donné sa rédaction, il fait de l'interdiction le droit commun et de l'autorisation l'exception et que, d'autre part, en réservant huit heures seulement par semaine à la vente par ambulance, il méconnaît gravement la liberté du commerce et de l'industrie.

La même objection doit être invoquée contre l'art. 2 du même arrêté :

« Art. 2 : Les colporteurs... les artistes ambulants... et les marchands ambulants qui n'ont pas de résidence fixe dans la commune ou un domicile légal dans lequel ils reviennent périodiquement pour y séjourner dans l'intervalle de leurs tournées, devront, avant de

(1) *Un arrêt du Conseil d'Etat du 5 Février 1892* (Rec. 1892, p. 103), a annulé l'arrêté du maire d'Orléans, en date du 28 Octobre 1889, prescrivant que toutes les denrées apportées en ville pour y être vendues ou y être livrées à des acheteurs qui en font le commerce devaient être transportées d'abord et exposées sur les marchés et que les producteurs ou marchands forains devaient, à leur entrée en ville, présenter leur carte d'abonnement ou acquitter les droits de place. La Haute Assemblée a estimé que le Maire avait commis un détournement de pouvoir, en prenant une mesure qui avait pour but, non de permettre aux inspecteurs municipaux de constater la salubrité des denrées mais d'imposer le paiement des droits de place aux producteurs ou marchands forains qui ne vendent pas leurs denrées dans les marchés de la ville.

pouvoir mettre leurs marchandises en vente ou exercer leur industrie ou leur art, être en possession d'une autorisation délivrée par le maire, etc... ».

Cet article fait une distinction entre les ambulants domiciliés dans la commune et ceux qui ne font que la traverser au cours de leur tournées; il porte atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi et n'a, par suite, aucun fondement juridique.

2° Arrêtés des Maires de Béthune (16 décembre 1932) et Calais (29 janvier 1934) :

La municipalité de Béthune a cru pouvoir faire défense « aux colporteurs et marchands ambulants : ...d'attirer le public près de leurs voitures ou étalages en lui offrant des marchandises... à prix proclamé, et ce, sous peine de mise en fourrière immédiate de leurs véhicules, étalages et marchandises » et celle de Calais « de crier le prix des marchandises, d'appeler ou de solliciter les passants ou les clients par des cris, gestes ou signaux quelconques et d'utiliser, à cet effet, des instruments bruyants qui seraient de nature à troubler la tranquillité publique ».

Le Ministre de l'Intérieur estima que de telles dispositions ne pouvaient être approuvées par le Préfet, à cause de leur caractère général et absolu. L'offre de marchandises ou de services sur la voie publique par des appels ou des gestes est, en effet, indispensable à l'exercice de certaines professions et ce serait en interdire à peu près complètement l'exercice que de prohiber de telles manifestations (1).

(1) A la suite de ces observations, qui lui furent communiquées par la Préfecture du Pas-de-Calais, le maire de Calais consentit à remplacer l'article incriminé par le suivant :

« Il est défendu d'annoncer les marchandises et leur prix par des cris insolites, d'importuner les passants ou les clients par des sollicitations déplacées, soit en les suivant avec insistance, soit en voulant les retenir par gestes, contre leur gré. L'usage de tous instruments bruyants est absolument prohibé ». Cette dernière phrase n'aurait pas dû être acceptée par l'autorité de tutelle. Un arrêt du Conseil d'Etat, en date du 10 Avril 1930, a, en effet, décidé que le Maire puise dans l'article 97 de la loi municipale le pouvoir de réglementer l'usage des instruments à sons éclatants, mais qu'il ne peut légalement en prohiber l'emploi d'une manière générale dans l'intérieur de la ville, sans avoir égard aux conditions de lieu et de temps.

3° *Ordonnance du Préfet de Police du 12 septembre 1906 :*

« Art. 1^{er} : A moins d'une autorisation spéciale, il est interdit de circuler sur la voie publique et d'y stationner en quête d'acheteurs, avec des marchandises ou denrées de quelque nature que ce soit, exposées en vente sur des étalages portatifs, dans des paniers ou sur des voitures à bras. »

Cette ordonnance a eu en vue l'interdiction *de fait* de presque toutes les professions ambulantes sur le pavé de Paris, atténuée, il est vrai, par la possibilité pour le Préfet d'accorder des autorisations particulières, ce qui paraît illégal.

Toutefois, un Juge de Paix de Paris, statuant en simple police, le 7 octobre 1908, a admis la validité de ce règlement, disant qu'il serait illégal s'il contenait une interdiction générale de colportage et de vente de denrées sur la voie publique, mais que limitant la prohibition à la vente aux étalages, et au colportage avec des paniers et voitures, lesquels peuvent entraver la circulation, il doit être appliqué par le juge répressif.

En fait, toutefois, le Préfet a accepté de nombreuses dérogations au texte édicté par ses services, notamment en faveur des marchands des quatre saisons.

D) *Réglementation municipale des ventes et achats dans les hôtels, cafés et restaurants.*

De très nombreux arrêtés ont été pris par les maires, surtout depuis le début de la crise économique, pour interdire, dans un but plus ou moins avoué de défense du commerce local, l'exercice d'un commerce ambulant dans les hôtels, cafés et restaurants.

L'arrêté du maire de Saint-Etienne du 18 août 1931, s'exprime ainsi : « Art. 1^{er}. — Toute vente ou achat de marchandises quelconques et, notamment, bijoux, monnaies, antiquités, tapis, meubles, lingerie, chaussures, vêtements et accessoires, etc... dans les hôtels, cafés, restaurants et autres établissements analogues ouverts au public, sont rigoureusement interdits. »

Citons encore l'arrêté du maire de Béthune, du 16 décembre 1932 : « Art. 3 : Toute exposition, vente ou achat de marchandises quelconques dans les hôtels, cafés, restaurants et autres établissements analogues ouverts au public, sont rigoureusement interdits aux personnes étrangères auxdits établissements, sans autorisation préalable du maire de la ville ».

L'arrêté du maire de Nice du 17 octobre 1932 est encore plus formel puisqu'il fait défense aux propriétaires des établissements visés, non seulement de tolérer des actes de commerce ambulant (art. 14) mais, en outre de louer ou prêter des locaux aux ambulants et de les aider d'une façon quelconque (art. 15).

Ces arrêtés, que les Préfets ont hésité à approuver sans avoir reçu d'instructions ministérielles, ont été déclarés illégaux, en principe, par les tribunaux judiciaires (1) statuant, le plus souvent, sur le cas d'acheteurs de pièces d'or et d'argent. Les magistrats ont pensé, avec raison, que des motifs tirés du maintien du bon ordre et de la sauvegarde de la sécurité et de la salubrité publiques, n'autorisent pas les maires à prohiber d'une manière générale les transactions commerciales qui s'opèrent sur la voie publique ou dans les lieux publics.

Cette jurisprudence a été approuvée à l'unanimité par le Comité de Législation Commerciale, siégeant au Ministère du Commerce, dans sa séance du 29 avril 1932.

Elle a, cependant, motivé certaines réserves de la part du Ministère de l'Intérieur qui a développé son point de vue dans une dépêche au Garde des Sceaux, en date du 26 mai 1933. Les Chefs des services chargés du maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, dit le Ministre, ne peuvent pas se rallier entièrement à la façon de voir des tribunaux; les maires ont eu la préoccupation d'assurer la régularité des transactions et d'empêcher tout trafic de marchandises dont l'origine pourrait être douteuse; cette intention méritait d'être prise en considération. Le Garde des Sceaux répondit que le département de la Justice n'était pas qualifié « pour émettre un avis sur la légalité des mesures prises par les autorités administratives en vertu de leurs pouvoirs de police ».

Le dernier mot reste donc, en cette matière, à l'autorité judiciaire, qui semble bien fixée dans le sens indiqué.

(1) Tribunaux de simple police de Bourgoïn (2 Juin 1932), Péronne (7 Juin 1932), Pau (12 Juillet 1932). Conseil d'Etat, décision déjà citée du 3 Mars 1933 : Maison Van Cleefs et Arpels, de Paris, contre maire de Lille (Rec. 1933, p. 274). Cass. Crim. 29 Mai 1909 (Bul. Cr. t. CXIV, n° 299).

§ IV. — *ARRETES MUNICIPAUX QUI IMPOSENT
AUX MARCHANDS AMBULANTS CERTAINES JUSTIFICATIONS*

Certains arrêtés municipaux (1) décident que les ambulants qui ne sont pas domiciliés dans la commune doivent, avant d'y exercer leur commerce ou leur industrie, se présenter au bureau de police pour y justifier, notamment, de leur identité, de leur domicile légal, de leur nationalité et de l'accomplissement par eux, s'ils sont étrangers, des formalités prescrites par la loi du 8 août 1893, de leur patente, et enfin de leur inscription au registre du commerce ou de leur carte de commerce.

L'Administration Supérieure n'a vu aucun inconvénient à ratifier ces dispositions. Par contre, le Comité de Législation Commerciale a émis un doute sur leur légalité; selon lui, la présentation préalable devant les autorités de police est limitée par la loi à certaines catégories : les commerçants en matière d'or et d'argent (loi du 19 brumaire an VI), les vendeurs de journaux, brochures, etc... (loi du 29 juillet 1881, art. 18), les nomades (loi du 16 juillet 1912, art. 3). Hormis ces cas, l'obligation faite aux intéressés de se présenter au Commissariat de Police est abusive.

Nous ne saurions partager entièrement le point de vue du Comité. Le maire a le droit de connaître les personnes qui circulent sur le territoire de la commune et d'exiger d'elles, dans l'intérêt de l'ordre public, des justifications dont aucune ne porte atteinte à la liberté individuelle. D'autre part, la loi de 1912 permet aux officiers de police judiciaire de vérifier, sur réquisition, la régularité de la situation des ambulants. Enfin, c'est au cours de leur présentation au bureau de police, que les intéressés sont, le plus souvent, invités à acquitter la taxe de colportage que les communes ont été autorisées à instituer par la loi du 13 août 1926 et le décret du 11 septembre suivant.

(1) Nice (17 Octobre 1932), Béthune (16 Décembre 1932).

SECTION II

EXAMEN DE LA REGLEMENTATION PARTICULIERE AUX LOTERIES FORAINES ET AUX MAGASINS AUTOMOBILES

§ I. — *LE REGIME DES LOTERIES FORAINES* (1)

La loi du 21 mai 1836, dont les dispositions ont été aggravées par celle du 18 avril 1924, a interdit, d'une façon générale, toutes les loteries (2), c'est-à-dire « toutes opérations offertes au public pour faire naître l'espérance d'un gain qui serait acquis par la voie du sort ».

Cette prohibition renouvelait celle précédemment édictée par l'article 475 du Code pénal ainsi conçu : « Seront punis d'amende, depuis six francs jusqu'à dix francs inclusivement : ... 5° ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics, des jeux de loteries ou d'autres jeux de hasard. »

La loi de 1836, cependant, ouvrit une exception en faveur des « loteries d'objets mobiliers exclusivement destinés à des actes de bienfaisance ou à l'encouragement des arts ». Ces opérations sont, aujourd'hui, autorisées par les Préfets, lorsque le montant de l'émission est limité à 50.000 francs, par le Ministre de l'Intérieur, jusqu'à 500.000 francs et, passé ce chiffre, par décret du Président de la République.

De nombreux exploitants forains se prévalurent de la dérogation consentie en faveur des loteries d'objets mobiliers pour organiser, dans les fêtes locales, des tombolas où étaient offerts au public, outre des objets de consommation courante, des boîtes de sucre ou de gâteaux secs, des lots parfois assez importants, tels que pendules,

(1) Ainsi que leur nom l'indique, les loteries foraines sont généralement tenues par des « forains » dans le sens de l'article 2 de la loi du 16 Juillet 1912. Rien ne s'oppose toutefois, à ce que des marchands ambulants proprement dits jouissent du statut de loteur forain. Et, de fait, des personnes ont demandé, à maintes reprises, que la mention « autorisé à tenir une loterie » fût portée sur le récépissé de déclaration dont elles étaient titulaires.

(2) Loi du 21 Mai 1836, art. 1^{er} : « Les loteries de toute espèce sont prohibées ».

montres, articles de bijouterie, couverts argentés, services en porcelaine, batteries de cuisine, etc... Ces opérations bénéficièrent longtemps d'une tolérance administrative (1) à l'abri de laquelle certains abus se manifestèrent, surtout après la guerre; désireux d'y mettre fin, le Ministre de l'Intérieur se décida à entrer dans la voie de la réglementation positive.

1° Circulaire du 26 mai 1923.

Elle fut motivée par l'importance exagérée des lots que certains loteurs forains offraient au public, lots qui pouvaient même, dans certains cas, être échangés par le gagnant comme une somme d'argent.

« Si les anciennes loteries pouvaient être tolérées sans inconvénients sérieux, remarqua l'auteur de la circulaire, tant en raison du peu de valeur des lots que du prix peu élevé des billets et des chances assez nombreuses qu'elles offraient au public, il n'est pas douteux que les tombolas dont il s'agit, plus importantes à tous points de vue, tombent sous l'application des dispositions prohibitives ci-dessus visées. (Code Pénal, article 475, 5° et loi du 21 mai 1836). Sans aller jusqu'à l'interdiction immédiate qui priverait de leurs moyens d'existence un grand nombre de gagne-petit souvent dignes d'intérêt et pourrait, en compromettant le succès des foires, porter préjudice aux commerces locaux, j'estime qu'il convient de restreindre les dérogations apportées à la loi en ce qui concerne tant la valeur des objets mis en loterie que le prix, souvent assez élevé, des billets. J'ai donc décidé, après accord avec M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de maintenir aux forains actuellement en possession d'état le bénéfice de la tolérance qui leur a été accordée, mais en limitant à 1 franc le prix maximum des billets et à 8 francs, chiffre adopté déjà par la Préfecture de Police, la valeur maxima des lots, sauf en ce qui concerne les objets de faïence et de

(1) Il faut préciser le sens de cette expression. Lorsque le Ministre de l'Intérieur décide de « tolérer » une situation de fait, il se borne à prescrire aux agents de la police administrative de ne pas prendre l'initiative de poursuites devant l'autorité judiciaire par le moyen de procès-verbaux. Mais les officiers de police judiciaire ou les agents de la police administrative lorsqu'ils agissent en cette qualité, sont tenus, s'ils en reçoivent l'ordre du Procureur de la République, de relever les infractions tolérées par l'autorité administrative et d'en déférer les auteurs aux juridictions de droit commun.

porcelaine dont la valeur pourra, exceptionnellement, s'élever à 20 francs. Il y a lieu, d'autre part, de *refuser à l'avenir* aux forains, qui solliciteraient la délivrance de nouveaux carnets d'identité, le droit de se livrer à des opérations de cette nature. »

2° *Circulaire du 6 décembre 1934.*

La réglementation établie par la circulaire du 26 mai 1923 « souleva les critiques les plus vives de la part des syndicats d'industriels forains qui demandèrent, pour tous leurs adhérents, l'autorisation d'exploiter des loteries. Ils firent valoir que l'interdiction d'ouvrir de nouveaux établissements constituait un monopole de fait au profit de ceux qui, en 1923, étaient en possession d'état — que les autorisations actuelles n'étant pas transmissibles, ils ne pouvaient en faire bénéficier leurs ayants droit ni les vendre et que, de ce fait, leurs établissements perdaient toute valeur — que la limitation du nombre des loteries portait préjudice aux commerçants en bimbeloterie, porcelaine, confiserie, etc... qui ne pouvaient écouler leurs marchandises ni employer un plus grand nombre d'ouvriers. Par contre, des plaintes très vives avaient été adressées par des Chambres de commerce et des négociants qui signalaient la concurrence que font les loteries foraines aux commerçants établis ».

En présence de doléances aussi contradictoires, le Ministre décida de procéder à une grande enquête auprès des services départementaux et communaux intéressés et, par la circulaire du 6 décembre 1934, il demanda aux préfets de répondre, après consultation éventuelle des municipalités des villes, sièges des principales foires, aux questions ci-après :

« 1° La réglementation actuelle vous paraît-elle devoir être intégralement maintenue ?

2° Dans la négative, estimez-vous :

a) qu'il y a lieu d'accorder à tous les forains munis du carnet d'identité, l'autorisation d'exploiter librement des loteries;

b) ou seulement, de donner à ceux qui, en 1923, étaient en possession d'état, la faculté :

— soit de les céder ou les vendre librement?

— soit uniquement de les transmettre à leurs ayants droit ?

3° Estimez-vous qu'il convient de fixer :

— pour le prix maximum des billets,

— pour la valeur maxima des lots,

des chiffres autres que ceux fixés par les instructions de 1923? »

En majorité, les Préfets se prononcèrent pour le maintien du statu quo. Quelques modifications peu importantes y furent cependant apportées par l'Administration supérieure, pour donner satisfaction à certaines revendications légitimes des syndicats forains; elles ont fait l'objet de la *circulaire du 9 juillet 1935*, qui admit, notamment, que les forains autorisés à exploiter des loteries pourraient transmettre leur exploitation à leur femme ou à leurs descendants en ligne directe.

3° *Circulaire du 4 janvier 1937.*

La solution restrictive de 1923 paraissait définitive, lorsque, malgré les résultats de l'enquête de 1934, le Ministre de l'Intérieur prit la décision de donner satisfaction, dans la mesure du possible, aux revendications des groupements d'ambulants et de forains et aux industriels chez qui les loteurs s'approvisionnent en produits de consommation courante. Dans ce but, il adressa aux Préfets, le 4 janvier 1937, une circulaire dont nous citerons l'essentiel, car elle établit le régime de droit commun des loteries foraines.

« Pour tenir compte des divers intérêts en présence, j'ai décidé que, désormais, *tous les forains* pourront exploiter des loteries, mais cette tolérance est subordonnée à deux réserves :

1° Cette extension de l'autorisation de tenir des loteries ne devra entraîner aucune augmentation de leur nombre. Par conséquent, il appartiendra aux maires de fixer le nombre des loteurs qui peuvent s'installer dans les fêtes de leur commune, de telle sorte qu'il ne dépasse pas le chiffre moyen des années précédentes et, en aucun cas, le sixième du nombre total des établissements et attractions de tous genres, ce chiffre étant, en fait, très rarement dépassé actuellement;

2° Pour tenir compte de la situation spéciale des vieux travailleurs au bénéfice de qui la réglementation de 1923 avait été établie, les maires devront, dans l'attribution des autorisations, accorder la priorité aux anciens loteurs qui fréquentent depuis plusieurs années les fêtes foraines de la localité.

Par ailleurs, j'ai été à maintes fois saisi de demandes de forains tendant à obtenir le relèvement de la valeur des lots actuellement fixée à 8 francs, sauf pour les lots de fabrication ou de production française, dont la valeur peut atteindre 20 francs.

Les instructions qui régissent la mise en service des appareils automatiques, dits de « vente publicitaire » ayant porté à 30 francs au maximum la valeur des primes (1), je ne verrais pas d'objections à ce que, si vous le jugez possible, vous autorisiez pour les loteries foraines des lots dont le prix commercial de vente au détail atteigne ce dernier chiffre. Mais cette tolérance reste formellement subordonnée aux conditions imposées dans les instructions antérieures, à savoir :

- que tous les lots d'argent soient rigoureusement interdits;
- que les lots rejouables, les lots cumulatifs et les lots remboursables soient également interdits;
- que les lots, sauf ceux de minime importance, soient de production ou de fabrication française. »

§ II. — *LA REGLEMENTATION DES CAMIONS BAZARS*

A maintes reprises, des réclamations avaient été adressées au Ministère du Commerce par des groupements commerciaux au sujet de la concurrence faite aux commerçants détaillants par les propriétaires des camions bazars. Ceux-ci se rendent de ville en ville, effectuent des tournées dans les communes rurales, s'installent sur les places publiques, dans les lieux les plus fréquentés et enlèvent au commerce local ses principaux éléments de clientèle. Le préjudice qu'éprouvent les détaillants est d'autant plus grand qu'il s'agit de véritables entreprises, disposant de capitaux importants, possédant de nombreux véhicules et offrant leurs marchandises aux con-

(1) Toutes ces instructions ont été implicitement abrogées par le décret-loi du 31 Août 1937, portant interdiction générale des appareils à sous. Actuellement (juin 1938) un projet de loi est à l'étude au Ministère de l'Intérieur. Ce projet, qui serait incessamment soumis au Parlement, aurait pour objet de renforcer les dispositions du décret-loi cité, tout en prévoyant une dérogation en faveur des appareils distributeurs de jetons de consommation dans les débits de boissons.

sommateurs à des prix généralement inférieurs de 15 à 20 % à ceux couramment pratiqués par le commerce sédentaire (1).

Aucune suite ne pouvait être réservée à ces réclamations, aussi longtemps que la législation n'était pas modifiée, le commerce ambulancier étant soumis au régime de la déclaration et non à celui de l'autorisation. C'est pourquoi un *décret-loi du 30 octobre 1935* vint apporter, sur ce point particulier, des modifications à la législation en vigueur, sans porter atteinte, toutefois, à la situation des petits commerçants qui, avec leur véhicule personnel, pourvoient au ravitaillement des localités isolées.

L'idée du décret-loi était de limiter le nombre des camions-bazars à l'effectif existant au 30 octobre 1935. Les dispositions essentielles en étaient les suivantes :

Art. 1^{er} : A partir de la promulgation du présent décret et pendant une durée d'un an, il ne pourra plus être mis en circulation de camions-bazars, servant à la vente au détail de marchandises diverses, autres que ceux qui étaient utilisés à cette date.

Dans un délai de quinze jours à compter de la même date, les propriétaires de camions-bazars devront déclarer à la préfecture du département dans lequel ils ont leur domicile la nature des opérations commerciales auxquelles ils se livrent et le nombre de camions qu'ils possèdent à la date du 30 octobre 1935. Pour les sociétés, la déclaration sera effectuée à la préfecture du département dans lequel elles ont leur siège social.

Après l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, il ne pourra plus être reçu aucune déclaration.

« Art. 3 : Les contraventions à l'article 1^{er} du présent décret seront punies d'une amende de 500 à 5.000 francs. Cette peine pourra être doublée en cas de récidive.

« Art. 4 : Un décret d'administration publique déterminera les conditions d'application du présent décret. »

(1) Départements dans lesquels la vente par camions-bazars a une particulière importance : Aude, Aveyron, Corrèze, Côte-d'Azur, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Loiret, Marne, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Oise, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Vendée.

Lorsque les travaux d'élaboration du règlement prévu par cet article furent portés devant le Conseil d'Etat, cette assemblée fit observer qu'il n'était donné aucune définition du camion bazar; l'accord n'ayant pu se faire sur ce point entre les Ministres intéressés (Intérieur, Travaux Publics, Justice, Commerce et Industrie) les choses restèrent en l'état et le règlement annoncé ne fut pas pris.

Toutefois, les Préfectures ont été autorisées par le Ministre de l'Intérieur à recevoir les déclarations prévues par le décret-loi. Ce dernier — dont la validité était primitivement limité à la durée d'une année — a été prorogé successivement par la loi du 14 novembre 1936, le décret du 25 août 1937 et la loi du 30 mars 1938.

CHAPITRE II

CONDITIONS SPECIALES D'EXERCICE EN FRANCE ET EN ALGERIE DE LA PROFESSION DE MARCHAND AMBULANT PAR LES ETRANGERS

Nous analyserons, tout d'abord, la situation de principe des étrangers au regard de la législation des professions ambulantes; cette étude fera l'objet de la première section du présent chapitre. La deuxième section sera relative à l'accord franco-belge du 30 décembre 1935 et la troisième section concernera les autres accords internationaux.

SECTION I

LA SITUATION DE PRINCIPE DES ETRANGERS

Trois remarques préliminaires paraissent nécessaires :

a) Les étrangers ne peuvent pas, conformément à l'article 2 de la loi du 16 juillet 1912, bénéficier, en France ou en Algérie, du statut de forain réservé aux ressortissants français.

S'ils ne remplissent pas les conditions exigées pour obtenir la délivrance d'un récépissé de déclaration d'ambulant, ils doivent se soumettre aux formalités prescrites pour les nomades;

b) Ce que nous avons dit, d'une manière générale, des conditions jurisprudentielles *d'assujettissement* à l'article 1^{er} de la loi de 1912 s'applique aux étrangers comme aux Français;

c) Enfin, les étrangers sont tenus de se conformer à tous les actes de réglementation administrative des professions ambulantes, notamment aux prescriptions de l'autorité municipale.

Cette section comprendra deux paragraphes :

1° Examen de la situation créée par la présence d'ambulants étrangers dans certaines régions de la France et des réclamations formulées à ce sujet par certains groupements commerciaux et professionnels;

2° Etude de la réglementation administrative.

§ I. — SITUATION CRÉÉE PAR LA PRESENCE D'AMBULANTS ETRANGERS DANS CERTAINES REGIONS DE LA FRANCE

A) *Examen objectif de cette situation :*

D'une façon générale, les régions commandées par les frontières du Sud, du Sud-Est et de l'Est de la France, ont, pendant ces dernières années, beaucoup souffert de la concurrence des étrangers dans le domaine économique. L'activité des colporteurs et ambulants de toutes catégories a été particulièrement préjudiciable aux intérêts des commerçants français, qui, à raison des incessants déplacements de ces marchands, n'avaient aucune possibilité de trouver dans des relations commerciales régulières une compensation des pertes qui résultaient pour eux du resserrement de leur clientèle.

Quelques indications sommaires permettront d'apprécier la gravité de la situation.

Dans l'Hérault, en 1934, on comptait 64.000 étrangers, dont 53.000 Espagnols; à Montpellier, le chiffre d'affaires moyen des commerçants diminua d'environ 40 % de 1933 à 1934 (1). A Marseille, à la même époque, l'industrie de la chaussure était pratiquée par un grand nombre d'Arméniens, dont la plupart bénéficiaient de l'article 10 de la loi du 10 juin 1933 portant exonération des impôts commerciaux au profit des artisans.

La Chambre de Commerce de Grenoble signala que, dans la région dauphinoise et, plus généralement, dans tout le Sud-Est de la France, des grossistes italiens faisaient venir chaque année des centaines de compatriotes à qui étaient délivrées des patentes de colporteurs; ceux-ci devenaient les clients de ces grossistes dont ils

(1) Renseignements fournis par l'Union des Syndicats du Commerce et de l'Industrie (1^{er} Décembre 1934); cette situation a dû être encore aggravée par l'installation dans les départements du Midi d'une partie des réfugiés (français et espagnols) en provenance de l'Espagne.

vendaient les produits pendant tout l'hiver et retournaient ensuite dans leur pays avec leurs bénéfices. « L'Union des Merciers en gros des Savoies et du Dauphiné » ayant, à son tour, appelé l'attention sur la concurrence faite par les ambulants italiens au commerce sédentaire, le Ministre de l'Intérieur prescrivit, en 1932, une enquête approfondie dans les départements frontières, du Var au Haut-Rhin; les Préfets des Basses-Alpes, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, de l'Isère, du Haut-Rhin, du Rhône, de la Haute-Saône et du Var, répondirent que, dans leur circonscription, la situation était très normale (colportage pratiqué surtout par des Français; les étrangers se fournissent chez des fabricants ou grossistes français); le Préfet du Jura signala une augmentation du nombre des ambulants italiens exerçant des petits métiers (chaisiers, remouleurs, étau-neurs, etc...); dans l'Ain, le Doubs et le Territoire de Belfort, de nombreux colporteurs italiens, chinois, arabes et polonais (s'approvisionnant d'ailleurs, chez des grossistes français) obtenaient, parfois trop facilement, des certificats de domicile ou de résidence qui n'auraient dû leur être délivrés qu'après des vérifications minutieuses, si la circulaire du 24 août 1931 avait été exactement appliquée. Mais c'est surtout dans les deux Savoies que les inconvénients de cette situation apparurent comme très sérieux; en Haute-Savoie, trois grosses maisons italiennes de mercerie, bonneterie, confections et lainages, étaient installées à la Roche-sur-Foron (établissements Ferrari, Vanini et Tarantola); suivant le procédé décrit par la Chambre de Commerce de Grenoble, ces maisons appelaient des compatriotes colporteurs à qui elles avançaient le prix du billet de chemin de fer, se chargeant de toutes les formalités du séjour en France; ces colporteurs arrivaient comme villégiateurs, se faisaient délivrer un certificat de résidence, puis un récépissé de déclaration d'ambulant; la plupart n'avaient pas, en réalité, de domicile; ils logeaient à six ou même à dix dans une chambre louée en commun. Quant au département de la Savoie, ses plus petits villages étaient visités, chaque jour, par quatre ou cinq colporteurs italiens qui réalisaient tous les mois dix mille ou quinze mille francs d'affaires (1).

(1) Renseignements communiqués par l' « Union des Merciers en gros des Savoies et du Dauphiné ».

Parfois, l'activité de ces marchands était directement contraire à l'intérêt national. Alors que la clause or est prohibée en France, dans les contrats entre particuliers, par des lois d'ordre public, de nombreux ambulants italiens raffaient les pièces d'or conservées dans les « bas de laine » de nos paysans, en procédant de la façon suivante : ils offraient d'abord leur marchandise (généralement des coupons de drap) à un prix élevé, puis proposaient un rabais, à condition qu'elle leur fût payée en monnaie d'or, qu'ils exportaient ensuite à l'étranger. Ces individus étaient répartis en équipes de dix ou douze, sous les ordres d'un chef qui centralisait l'or reçu dans les campagnes; dès que ce dernier possédait une centaine de pièces, il désignait un de ses collecteurs pour les porter en Italie ou en Suisse; elles étaient généralement dissimulées dans des boîtes d'allumettes, dans l'intérieur de savonnettes creusées à cet effet et dans les doublures des tiges de chaussures.

Des remarques analogues pouvaient être faites en Alsace et en Lorraine. C'est ainsi qu'en 1931, la région de Mulhouse et le bassin industriel contigu à la frontière sarroise (Forbach, Merlebach, etc...) étaient assez gravement affectés par l'exercice de métiers ambulants; on y trouvait, en grosse majorité, des colporteurs allemands et, en minorité, des Polonais, des Autrichiens, des Tchécoslovaques et des Italiens. Ils offraient, surtout dans les campagnes, des tissus, des objets de bonneterie et de mercerie, des fournitures de maroquinerie, des articles de coutellerie, de papeterie, d'hygiène, de photographie et tous autres produits manufacturés; les prix demandés étaient généralement inférieurs à la moyenne régionale, mais les marchandises, provenant, le plus souvent, de fonds de magasins ou de séries défectueuses, n'étaient pas de bonne qualité. Fréquemment, ces individus circulaient sans posséder le permis de commerce ambulant exigé par le Code Industriel; parfois, ils se livraient, à l'égard de leurs acheteurs, à des manœuvres frauduleuses, consistant, par exemple, à augmenter à la livraison l'importance de la commande faite par un particulier visité à domicile. La politique suivie par le Gouvernement allemand à l'égard des Juifs provoqua une recrudescence du mal, en obligeant les autorités à accorder à un grand nombre de réfugiés des autorisations de commerce ambulant.

B) *Aperçu des réclamations et des vœux formulés par les commerçants français sédentaires.*

Les groupements commerciaux, notamment les Chambres de Commerce, étaient unanimes à réclamer une protection efficace du commerce local. Ils demandaient, en particulier, soit la limitation dans le temps ou dans l'espace de la validité des récépissés de déclaration, soit l'interdiction pour les *ouvriers étrangers en rupture de contrat de travail* d'exercer une profession, un commerce ou une industrie par ambulance.

Au sujet de ces derniers, le Conseil général de Meurthe-et-Moselle avait émis le vœu, le 27 septembre 1927, « que ces étrangers soient tenus de remplir leur engagement, à la faveur duquel ils sont entrés en France et ne viennent plus concurrencer déloyalement le commerce local. Malheureusement, la législation ne permettait rien contre eux; la loi du 11 août 1926 posait bien le principe de la responsabilité du nouvel employeur qui embauche un ouvrier en rupture de contrat (de 500 à 1.000 francs d'amende), mais elle était inapplicable en l'espèce, puisqu'il n'y avait pas de nouvel employeur; le patron lésé pouvait, il est vrai, poursuivre en justice l'ouvrier qui rompait son contrat et lui demander réparation du préjudice causé, mais cette action purement civile n'était pas pratique. La seule sanction efficace résidait dans le risque couru par l'ouvrier de se voir refouler hors de France, par suite du refus qui pouvait lui être opposé par les services administratifs de lui délivrer une nouvelle carte d'identité, en échange de sa carte de travailleur salarié qui cessait d'être valable (1).

Quant aux limitations susceptibles d'être apportées, selon les vœux des intéressés, à la validité des récépissés de déclaration délivrés aux étrangers, elles ne pourraient être réalisées que par la loi; une telle loi serait, d'ailleurs, théoriquement inconstitutionnelle puisqu'elle violerait un principe fondamental du droit public français, celui de l'égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers au regard de la législation commerciale et professionnelle.

(1) Les cartes d'identité d'étranger sont valables pour 3 ans. Elles sont délivrées contre le versement d'une taxe de 160 fr., ainsi répartie : 136 fr. pour l'Etat; 24 fr. pour le fonds commun à ventiler entre les départements et les communes (Loi de finances de 1936, titre 1^{er}, article 12, modifiant l'article 203, alinéa 1 du Code du Timbre).

§ II. — ETUDE DE LA REGLEMENTATION ADMINISTRATIVE

A) *La circulaire n° 95 du 24 août 1931.*

La réglementation administrative figure essentiellement dans la circulaire ministérielle du 24 août 1931, déjà étudiée en partie.

Nous avons vu que les ambulants visés à l'article premier de la loi de 1912 doivent disposer effectivement d'une résidence certaine, d'un domicile réel où ils reviennent périodiquement dans l'intervalle de leurs tournées, et, en outre, posséder un établissement commercial stable (1).

Il suffit de signaler ici que ces prescriptions sont applicables aussi bien aux étrangers qu'aux Français et qu'ils doivent s'y conformer strictement avant de souscrire la déclaration exigée; l'administration n'a pas consenti, en effet, à les rapporter, malgré le vice d'illégalité dont elles paraissaient entachées.

La circulaire de 1931 fut très strictement appliquée par les services administratifs; dans les départements frontières du Sud-Est, un certain nombre d'expulsions d'étrangers furent prononcées pour défaut d'établissement commercial stable ou de domicile fixe. A Paris, les Espagnols vendeurs d' « alcarazas » (récipients destinés à maintenir une boisson en état de fraîcheur) se virent retirer la tolérance que la Préfecture de Police leur avait accordée; il en fut de même dans les départements du Sud-Ouest de la France (2).

(1) Le récépissé de déclaration de marchand ambulant ne peut être refusé au déclarant lorsqu'il remplit les conditions exigées par la loi du 16 Juillet 1912. Il importe donc que les services chargés de la délivrance des récépissés vérifient attentivement les déclarations du commerçant, s'assurent qu'il dispose effectivement d'une résidence certaine, d'un domicile réel où il revient périodiquement dans l'intervalle de ses tournées (et non pas d'une simple chambre d'hôtel ou d'un logement loué en garni); qu'il possède un établissement commercial stable, un magasin ou dépôt où il peut se réapprovisionner (et non pas un local quelconque où sont entreposées quelques marchandises renouvelées à mesure de leur écoulement). Le marchand ambulant doit, en outre être immatriculé au registre du commerce et payer patente, à moins que sa profession n'en soit expressément dispensée par la loi. S'il ne peut produire les justifications nécessaires, sa déclaration ne doit pas être reçue.

(2) La question des ambulants espagnols a fait l'objet d'une correspondance entre le Gouvernement français et l'Ambassade d'Espagne. Les ressortissants espagnols qui n'avaient généralement en France aucun domicile fixe, se virent refuser, non seulement le récépissé de déclaration, mais aussi par application littérale de la circulaire du 24 Août 1931, paragraphe 3, le carnet anthropométrique de nomades. De nombreux vendeurs de poteries furent ainsi mis dans l'impossibilité d'exercer leur profession.

D'une façon générale, à Paris et dans le département de la Seine, les services de la Préfecture de Police ne délivrent plus le récépissé de déclaration de marchand ambulant qu'aux étrangers demeurant dans des locaux loués « nus » et pourvus de meubles leur appartenant; la production d'engagements de location, de quittances de loyer, de gaz, d'électricité, etc., est exigée (1).

B) *La circulaire n° 164 du 3 septembre 1935.*

La circulaire de 1931 était relative surtout aux nomades étrangers; aussi le Ministre de l'Intérieur crut-il nécessaire, en présence de l'aggravation de la crise économique, de donner aux Préfets de nouvelles instructions, telles que les étrangers ne fussent plus autorisés à exercer un commerce ambulant que dans des circonstances

Aux représentations qui lui furent faites par les services de l'Ambassade, le Gouvernement répondit en invoquant la crise économique et le chômage des Français qui pesaient d'un poids très lourd sur les budgets général et locaux, les dépenses nécessitées par le rapatriement des ouvriers étrangers sans ressources et sans travail et les vœux formulés par les groupements industriels et commerciaux. Le Gouvernement espagnol protesta; les poteries, dit-il, sont une spécialité espagnole et leur vente ne concurrence aucune industrie française. Cependant, aucune suite ne fut donnée à cette affaire et les espagnols sont actuellement assujettis au droit commun.

(1) Pour remédier à une crise des affaires qui les frappe durement, certains hôteliers parisiens, dont la clientèle principale est composée d'étrangers non autorisés à occuper un emploi salarié, demandèrent au Préfet de Police d'envisager la possibilité de considérer comme locaux loués « nus », certaines de leurs chambres qu'ils auraient fait démarquer par le service des « garnis » et qui auraient été meublées par les soins de l'occupant. Désireux de donner satisfaction à cette proposition, tout en respectant l'esprit de la circulaire, le Préfet suggéra de limiter la validité du récépissé délivré aux ambulants étrangers à la durée de leur séjour au domicile indiqué sur cette pièce; une mention rédigée dans ce sens aurait été portée sur le récépissé que les services de police, chargés de la surveillance de la voie publique, auraient été invités à retirer des mains du porteur chaque fois que le domicile y figurant n'aurait plus concordé avec celui des pièces d'identité d'étranger (carte ou récépissé provisoire). Le Ministre de l'Intérieur estima que ce système rendrait plus difficile la surveillance des étrangers et que la fiction proposée serait utilisée par certains éléments étrangers dans le seul but de se soustraire aux dispositions de la loi de 1912 relatives aux nomades; le 7 Avril 1934, il répondit au Préfet de Police, en lui laissant « le soin d'apprécier, dans les cas d'espèce et après enquête sur le genre et les conditions d'exercice du commerce auquel se livrent les intéressés, si cette mesure peut être appliquée sans inconvénients »; néanmoins, le Ministre insista sur la nécessité d'interpréter strictement les instructions en vigueur et de ne procéder que par décisions individuelles et dans des cas particulièrement intéressants.

exceptionnelles sans que, toutefois, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie fût trop gravement méconnu. La circulaire du 3 septembre 1935 fut préparée dans cet esprit.

Elle comprend deux parties relatives, l'une aux patrons ambulants qui exercent eux-mêmes leur commerce ou leur industrie, l'autre aux employés salariés des maisons de commerce ou des ambulants.

Quant aux premiers, les principes posés par l'instruction du 24 août 1931 doivent leur être strictement appliqués; les services chargés de la délivrance des récépissés doivent vérifier attentivement les déclarations des intéressés et s'assurer notamment de la réalité de leur domicile; une résidence continue d'au moins six mois dans la même localité doit être exigée (1); de plus, « les certificats de résidence ou de domicile délivrés par les maires et les commissaires de police en exécution de l'article 2 du décret du 7 juillet 1926 doivent contenir des indications suffisantes pour permettre de vérifier si les déclarants remplissent effectivement ces conditions de domicile et de durée de séjour ». En outre, la déclaration souscrite par l'étranger qui n'est pas encore en possession de la carte d'identité de non-salarié, créée par le décret du 9 septembre 1925, modifié par les décrets des 30 novembre 1926, 20 janvier 1928, 26 avril et 10 juillet 1929, mais est seulement muni du récépissé provisoire, ne doit pas être reçue. Enfin la possession d'un établissement commercial stable (magasin de vente ou dépôt) et l'immatriculation des intéressés au registre du commerce doivent être minutieusement vérifiées.

En ce qui concerne, en second lieu, les employés salariés des maisons de commerce qui vendent isolément par ambulance en dehors de la commune où est situé leur établissement commercial et les employés des marchands ambulants qui vendent, soit isolément, soit avec leurs patrons, ils doivent, lorsqu'ils ne sont pas de nationalité française, être munis, en plus d'une carte d'identité définitive, d'un contrat de travail régulièrement visé par un office de main-d'œuvre.

(1) Cette règle nouvelle, arbitrairement fixée, fut ratifiée par le décret du 15 Mai 1936, portant règlement d'administration publique, en application du décret-loi du 30 Octobre 1935. Elle est également applicable aux ambulants de nationalité française.

SECTION II

L'ACCORD FRANCO-BELGE DU 30 DECEMBRE 1935

§ I. — LES PRELIMINAIRES DE L'ACCORD

A) Situation des ambulants frontaliers belges par suite de la mise en application de la loi de 1912.

De nombreux Belges, ayant leur domicile à proximité de la frontière française, la franchissent périodiquement, entre Lille et Cambrai, pour venir exercer leur profession sur notre territoire; la plupart sont des ouvriers agricoles qui aident, chaque année, aux travaux de la moisson et du sarclage et de l'arrachage des betteraves dans les fermes du Nord et du Nord-Est de la France; d'autres sont concessionnaires d'emplacements sur les marchés et mettent en vente des produits alimentaires (beurre, œufs, jambons).

On est ici en présence d'une véritable communauté flamande dans le domaine économique; certaines localités, comme Comines, sont coupées en deux par la frontière, de telle sorte que dans certaines rues on peut passer d'un pays à l'autre en quelques pas. Cette communauté d'intérêts apparaît dans presque toutes les manifestations économiques de la région Lille-Roubaix-Tourcoing-Armentières. C'est ainsi que des fabricants de toiles lillois emploient des vendeurs belges ambulants ayant leur domicile ou leur résidence fixe en Belgique. De même, dans certaines usines, il y a un fort contingent d'ouvriers belges qui rentrent chaque soir chez eux, en passant la frontière.

Telle était la situation lorsque la loi de 1912 fut mise en application. Les Belges ayant leur domicile en Belgique allaient-ils bénéficier du régime de l'article 1^{er} ou être classés dans la catégorie des nomades? Après quelques hésitations, cette seconde solution fut adoptée; juridiquement, il n'en pouvait pas être autrement, puisque les intéressés n'avaient, en France, ni domicile, ni résidence fixe. Mais cette décision, juste en droit, était inique en fait, puisqu'on assimilait ainsi des commerçants honorables, qui rendent de grands services aux habitants des localités qu'ils traversent, qui ne sont, à aucun degré, dangereux pour la sécurité publique mais, au contraire, accroissent par leur activité salubre la richesse d'une con-

trée ardente au travail, à ces roulottiers, ces sans-patrie, qui n'ont ni domicile, ni foyer, ni morale, et ne reconnaissent d'autres lois que les coutumes de leur clan. L'Administration, saisie de nombreuses protestations — notamment de la part du « Syndicat des Marchands de Stambruges » — se refusa, tout d'abord, à leur donner suite. Puis, peu à peu, sous la pression des faits et des interventions des hommes politiques du département du Nord, elle accepta d'envisager la possibilité d'organiser un régime d'exception en faveur des Belges.

B) Les premières décisions administratives.

1° Tout d'abord, le Ministre de l'Intérieur estima que le régime d'exception qu'il se proposait d'instaurer au profit de nos voisins, ne devrait pas être contraire aux prescriptions légales; par conséquent, les forains belges non domiciliés en France, ne pourraient, en aucun cas, être admis à souscrire une déclaration d'ambulant; ils recevraient un carnet anthropométrique de nomades.

Cette décision (1) paraissait ne tenir aucun compte des revendications des intéressés, puisque ces derniers allaient continuer à être régis par les articles 3 et suivants de la loi du 16 juillet 1912, alors qu'ils demandaient à être assimilés aux marchands ambulants de l'article 1^{er}. Elle s'expliquait, toutefois, par les considérations suivantes :

a) en l'absence de toute intervention du législateur, il n'appartenait pas au Ministre de l'Intérieur, malgré la force des raisons de fait invoquées, de déroger aux prescriptions d'une loi d'ordre public;

b) à cette époque, le Gouvernement se disposait, conformément à l'article 3, paragraphe 4, de la loi de 1912 (2), à interdire l'entrée du territoire métropolitain aux nomades qui ne justifieraient pas, par la production de pièces authentiques, qu'ils possèdent la nationalité française. Cette interdiction fut édictée par l'article 33 de la circulaire du 18 juillet 1926 et la circulaire déjà citée du 24 août 1931; ces textes réservèrent, d'ailleurs, expressément, comme suite à la position prise par les services de la Sûreté, le droit de libre entrée en France reconnu aux « Belges ayant en Belgique une rési-

(1) Circulaire aux Préfets des départements limitrophes de la frontière franco-belge (2 Juillet 1925).

(2) « La délivrance du carnet anthropométrique d'identité ne sera jamais obligatoire pour l'Administration ».

dance certaine où ils reviennent périodiquement dans l'intervalle de leurs tournées, et qui, s'ils étaient domiciliés en France, seraient considérés comme marchands ambulants ».

Dans ces conditions, les Belges se trouvèrent bénéficier, à partir de l'année 1926, d'un régime qui écartait, en fait, pour eux, tout risque d'assimilation avec les bohémiens ou romanichels;

2° La situation ainsi créée se maintint sans inconvénients aussi longtemps que dura la prospérité économique. Mais lorsque l'économie française fut gravement affectée par l'abaissement mondial du niveau des affaires et le ralentissement des échanges, des plaintes parvinrent au Ministère de l'Intérieur au sujet des avantages exorbitants du droit commun qui avaient été consentis aux nomades de nationalité belge par la circulaire du 2 juillet 1925.

La crainte d'une véritable invasion économique, pour les toiles et les tissus notamment, de nos départements du Nord et du Nord-Est se fit jour, et le Ministre, cédant aux sollicitations des Préfets intéressés, se déclara prêt à rapporter, au moins provisoirement, la mesure prise en 1925 en faveur des Belges, réserve faite, toutefois, des droits acquis par ceux qui se trouvaient déjà en possession d'un carnet anthropométrique (1). Le Ministre du Commerce et de l'Industrie partagea entièrement cette manière de voir. Mais le Ministre des Affaires Etrangères estima qu'il y aurait des inconvénients certains à rapporter en bloc la circulaire du 2 juillet 1925; il suggéra une solution intermédiaire consistant à examiner chaque cas séparément et à refuser la délivrance du carnet anthropométrique toutes les fois que des raisons de sûreté publique (mais non d'ordre économique) pourraient être invoquées. Compte tenu de ces observations, le Ministre de l'Intérieur renonça à prendre une décision d'une portée générale; par une *circulaire du 20 mars 1933* il prescrivit aux Préfets du Nord, des Ardennes, de l'Aisne, de la Meuse, du Pas-de-Calais et de Meurthe-et-Moselle, de ne pas donner suite aux demandes de délivrance ou de renouvellement des carnets anthropométriques formulées par les ambulants belges, sans consulter préalablement le Contrôle Général des Services de Recherches Judiciaires. Il appartenait à ce service de limiter les autorisations aux cas les plus intéressants.

(1) Mais, la circulaire du 18 Juillet 1926 ayant limité à 2 ans la durée de validité des carnets de nomades, aucun ambulant belge n'aurait pu, au bout de peu de temps, exercer sa profession en France.

C) La signature de l'accord franco-belge.

On a sans doute remarqué que la circulaire précitée du 20 mars 1933, restreignait à six départements (Nord, Ardennes, Aisne, Meuse, Pas-de-Calais, Meurthe-et-Moselle) le droit exceptionnel d'entrée en France réservé aux nomades de nationalité belge par les instructions de juillet 1926. Ainsi apparaissait, pour la première fois, la notion de la zone dite « frontalière » appelée à devenir une pièce maîtresse de l'accord entre la Belgique et la France.

Sur ces entrefaites, le Gouvernement belge promulga l'Arrêté Royal N° 81, du 13 janvier 1935, dont l'article 4 stipulait : « La carte de commerçant ambulant n'est pas délivrée aux étrangers qui ne sont pas, depuis un an au moins, autorisés à fixer leur résidence en Belgique, ni aux personnes qui ne ressortissent pas d'un pays dont la législation accorde aux Belges les avantages prévus par le présent arrêté ». Cet arrêté fut pris en application de l'accord commercial du 23 février 1928 entre la France et l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, accord qui avait réservé l'entière liberté des parties contractantes quant aux prescriptions régissant les professions ambulantes et le colportage dans les trois pays (1).

L'Ambassadeur de Belgique, en transmettant au Gouvernement français le texte de l'arrêté précité, lui demanda de désigner des fonctionnaires qui se mettraient en rapport avec l'Administration du Commerce intérieur du Ministère des Affaires Economiques du Royaume « pour régler la procédure administrative en la matière ». Les conversations préparatoires s'ouvrirent au Ministère de l'Intérieur entre, d'une part, pour la Belgique, M. Lovers, Directeur au Ministère des Affaires Etrangères, assisté de M. Vanoverstraete, Chef de Service au Ministère du Travail, et, d'autre part, pour la France, M. Périer de Féral, Directeur-Adjoint à la Direction Générale de la Sûreté Nationale, assisté de M. Nativel, Sous-Directeur au Ministère de l'Intérieur. Il fut reconnu, tout d'abord, que les deux Etats avaient, conformément au traité commercial susvisé, toute latitude

(1) Cet accord figure dans le J. O. du 13 Avril 1928 (p. 4241). Son article 20 est conçu en ces termes : « Les dispositions des articles 18 et 19 (concernant les avantages attachés à la possession de la carte de légitimation industrielle) ne portent pas préjudice aux prescriptions régissant les professions ambulantes et le colportage dans les trois pays, chacune des hautes parties contractantes réservant à cet égard l'entière liberté de sa législation ».

pour régler les conditions du commerce ambulant sans tenir compte de la clause de la nation la plus favorisée. Par suite, les négociateurs belges consentirent, au nom de leur Gouvernement, à ce que les marchands belges résidant en France fussent astreints, par mesure de réciprocité, à la résidence en France d'une année, sans qu'ils pussent se prévaloir de la loi de 1912 (1). Quant aux commerçants non-résidents, c'est-à-dire, précisément, ceux qui ont leur domicile et leur établissement commercial en France ou en Belgique où ils retournent chaque soir, après avoir exercé leur activité dans l'autre pays, les deux Gouvernements se mirent d'accord pour les munir d'une carte spéciale, leur permettant d'exercer leur profession dans la zone frontalière définie par l'accord du 9 mai 1935 sur les travailleurs frontaliers. L'accord fut signé sur ces bases, à Paris, le 21 décembre 1935; il devint définitif le 30 du même mois, à la suite d'un échange de lettres entre le Ministère des Affaires Etrangères et l'Ambassadeur de Belgique.

§ II. — L'ACCORD FRANCO-BELGE

A) *Le dispositif de l'accord.*

« Le Président de la République Française,

Sur la proposition du Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, du Ministre des Affaires Etrangères et du Ministre du Commerce et de l'Industrie,

DÉCRÈTE :

Article premier. — Un accord ayant été conclu par échange de lettres, le 30 décembre 1935, entre le Gouvernement français et le Gouvernement belge, dans le but de régler le régime applicable au commerce ambulant, cet accord, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1936 et qui contient les dispositions suivantes, sera publié au *Journal Officiel*.

I. — *Ambulants résidents*

Les ressortissants d'un des deux pays contractants ne pourront exercer sur le territoire de l'autre pays une profession, une industrie ou un commerce ambulant que s'ils y résident régulière-

(1) A la suite du décret-loi du 30 Octobre 1935 que nous avons précédemment analysé, ce délai fut porté à cinq ans, aussi bien pour les ambulants français en Belgique que pour les Belges en France.

ment et de façon continue depuis cinq ans au moins. Le temps passé au service militaire dans l'un des deux pays n'est pas considéré comme interruptif de séjour, mais il n'entre pas en ligne de compte pour le calcul de celui-ci.

Sous réserve que la condition de séjour de cinq années soit observée, les intéressés ne seront pas soumis, pour l'exercice de leur activité, à des conditions autres que celles imposées aux nationaux, notamment à des taxes ou droits différentiels ou autres conditions quelles qu'elles soient (1).

En vue de tenir compte de l'équivalence des intérêts et de l'analogie des législations dans les deux pays, il est entendu que les ressortissants d'un des deux pays contractants qui résident sur le territoire de l'autre pays et qui y exercent le commerce ambulants avant le 1^{er} décembre 1935, obtiendront la carte de commerçant ambulant, sans que la condition de séjour soit nécessairement remplie.

II. — *Ambulants frontaliers*

Les ressortissants d'un des deux pays qui, domiciliés dans la zone frontière de celui-ci où ils retournent, en principe, chaque soir, ont dans ce pays leur dépôt de marchandises ou leur magasin, seront admis à exercer dans la zone frontalière de l'autre pays une profession, une industrie ou un commerce ambulants sous réserve qu'ils soient en possession d'une carte frontalière revêtue de la mention « marchand ambulant ». Cette carte, qui leur sera délivrée pour deux ans et sans frais, sera visée gratuitement par l'autorité compétente du pays où ils doivent exercer leur activité.

Au regard du présent accord, les zones frontalières sont celles déterminées par l'accord franco-belge relatif aux travailleurs frontaliers du 9 mai 1935 et par les accords complémentaires intervenus depuis cette date ou qui interviendraient par la suite.

(1) En Belgique, il n'est imposé aucune taxe pour la délivrance de la carte de commerçant ambulant ; mais 20 fr. sont perçus pour couvrir les frais administratifs. Cette somme est due dans tous les cas, même quand la carte n'est pas accordée, au moment de l'introduction de la demande.

III. — *Ambulants non résidents autres que les frontaliers*

A titre transitoire et pendant une période de cinq ans, à dater du 1^{er} janvier 1936, les ressortissants d'un des deux pays qui résident sur le territoire de celui-ci et qui se rendent périodiquement dans l'autre pays pour y exercer une profession, une industrie ou un commerce ambulants, *en dehors de la zone frontalière*, continueront à bénéficier personnellement de cette faveur, sous le couvert — en Belgique, d'une carte de commerçant ambulant — en France, d'un carnet anthropométrique portant la mention « marchand ambulant autorisé à exercer sa profession en exécution de l'accord du 30 décembre 1935 ».

Le bénéfice de ce régime transitoire sera réservé : en Belgique, aux ressortissants français qui ont introduit une demande de carte avant le 1^{er} décembre 1935 — en France, aux ressortissants belges en possession, à la même date, d'un carnet anthropométrique.

Les intéressés devront, bien entendu, être toujours munis d'un document national officiel établissant, de façon certaine, leur identité et leur nationalité.

IV. — Les modalités du présent accord feront l'objet d'un échange de notes entre les administrations chargées de son application dans les deux pays.

Les deux Gouvernements, sous réserve des dispositions ci-dessus, entendent maintenir l'article 20 de l'accord commercial du 23 février 1928, qui retrouverait sa pleine application dans le cas où le présent accord cesserait ses effets.

Le présent accord entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1936. Il est conclu pour une durée d'un an et sera renouvelable par tacite reconduction d'année en année.

Chaque partie se réserve le droit de le dénoncer moyennant un avis qui devra être donné trois mois avant l'expiration de l'année en cours.

.....
Fait à Paris, le 18 février 1936. »

Par ailleurs, en addition à cet accord, le Gouvernement français reçut les assurances suivantes :

a) La clause de l'arrêté royal du 13 janvier 1935, ainsi conçue :
« Le Ministre qui a le commerce intérieur dans ses attributions

refuse ou retire la carte au commerçant étranger qui lèse l'intérêt économique de la Belgique », ne pourra avoir pour effet d'attribuer aux Français un traitement moins favorable que celui accordé aux Belges en matière de commerce ambulant;

b) L'insigne attribué aux marchands ambulants en Belgique ne fera pas ressortir de distinction apparente entre les marchands français et belges.

B) Interprétation et application de l'accord.

1° Interprétation extensive du paragraphe trois.

La question se posa, tout d'abord, de savoir si les ambulants visés à l'article 1^{er}, paragraphe trois, de l'accord du 30 décembre, c'est-à-dire ceux « qui se rendent périodiquement dans l'autre pays pour y exercer une profession, une industrie ou un commerce ambulants, en dehors de la zone frontalière », pouvaient également circuler dans cette zone.

Elle fut résolue par l'affirmative par le Ministère de l'Intérieur (décision du 29 février 1936) et par le Gouvernement Belge.

2° Circulaire belge d'application de l'accord.

Les Administrations communales de la zone frontalière belge peuvent délivrer les cartes de commerçants ambulants aux personnes qui désirent pratiquer leur métier dans la zone frontalière française. Cette carte, du même modèle que celle utilisée pour les « travailleurs frontaliers » visés par l'accord du 9 mai 1935, porte la mention « marchand ambulant »; sa délivrance est subordonnée à trois conditions :

a) être de nationalité belge;

b) posséder un domicile et un magasin (ou un dépôt de marchandises) dans une commune de la zone frontalière belge;

c) exercer un commerce ambulant dans la zone frontalière française.

3° Circulaire française d'application de l'accord (29 septembre 1936).

a) Ambulants résidents:

La circulaire se borne à rappeler que le décret-loi du 30 octobre 1935 subordonne la délivrance d'un récépissé de déclaration aux étrangers à la justification d'une résidence de cinq années au moins,

en France, dans une colonie ou dans un pays de protectorat. Cette disposition n'est pas applicable aux ressortissants belges qui, au 30 décembre 1935, étaient en possession d'un récépissé (1).

b) Ambulants frontaliers :

La circulaire en donne la définition suivante, plus précise que celle figurant au paragraphe deux de l'accord : « Il faut entendre par « ambulants frontaliers » les personnes qui, ayant leur domicile dans l'une des deux zones frontalières française et belge définies par l'accord franco-belge relatif aux travailleurs frontaliers du 9 mai 1935, vont vendre par ambulance dans l'autre zone, mais reviennent chaque jour au lieu de leur domicile. » Elle ajoute : « La carte frontalière portant la mention « marchand ambulant » sera délivrée par le pays du domicile et visée par l'autorité compétente (les Préfets en France) du pays où l'intéressé exerce son activité. La validité de cette carte est limitée aux zones frontalières telles qu'elles sont déterminées par l'accord franco-belge précité. » (2).

c) Ambulants non résidents autres que les frontaliers :

La circulaire confirme, tout d'abord, le bien-fondé de l'interprétation extensive du paragraphe trois de l'accord. Ensuite, elle précise que « les dispositions du paragraphe III ne sauraient avoir pour effet d'attribuer en France aux ressortissants belges qui, au 1^{er} décembre 1935, étaient en possession d'un carnet anthropométrique, des droits plus étendus que ce titre leur en donnait déjà, et, si la validité de ce titre était limitée aux départements frontières, cette restriction doit être maintenue ». Or, la circulaire du 20 mars 1933 ne permet la délivrance de carnets anthropométriques aux nomades belges que dans les départements du Nord, des Ardennes, de l'Aisne, de la Meuse, du Pas-de-Calais et de Meurthe-et-Moselle; c'est donc exclusivement dans les régions du Nord et du Nord-Est de la France que les ambulants belges, domiciliés en Belgique, autres que les frontaliers, peuvent exercer leur commerce ou leur industrie. Les non-frontaliers français peuvent, au contraire, cir-

(1) Le projet de circulaire établi par les services du Ministère de l'Intérieur ajoutait « ... à condition, bien entendu, qu'ils justifient du domicile de six mois prévu par le décret-loi précité ». Cette clause fut supprimée à la demande du Gouvernement belge.

(2) Rappelons que, d'après l'accord du 30 Décembre 1935, cette carte n'est délivrée que pour 2 ans.

culer sur tout le territoire belge. Il n'y a là aucune inégalité de traitement, si l'on observe que les six départements français ouverts à la libre activité des commerçants belges représentent une superficie sensiblement équivalente à celle de la Belgique.

C) *Les zones frontalières belge et française.*

L'étendue de ces zones a été fixée par les annexes B et C à l'accord entre la Belgique et la France relatif aux travailleurs frontaliers (1), en date du 9 mai 1935.

1° *Zone frontalière française.*

I. — Département du Nord :

a) Arrondissement de Lille :

— Lille (8 cantons).

— Cantons de : Armentières, Cysoing, Launoy, Quesnoy-sur-Deulle, Roubaix (3 cantons), Tourcoing (3 cantons);

b) Arrondissement de Douai :

Canton d'Orchies.

c) Arrondissement d'Avesnes :

— Cantons de : Bavay, Maubeuge (2 cantons), Le Quesnoy (canton ouest), Sobre-le-Château, Trelon.

d) Arrondissement de Dunkerque :

— Cantons de : Dunkerque (2 cantons), Bailleul, Bergues, Hondschoote, Steenworde, Wormhond.

e) Arrondissement de Valenciennes :

— Cantons de Valenciennes (3 cantons), Condé-sur-Escaut, Saint-Amand (2 cantons).

II. — Département du Pas-de-Calais.

— Cantons de Laventie (arrondissement de Béthune).

III. — Département de l'Aisne.

— Canton de Hirson (arrondissement de Vervins).

(1) Ces travailleurs n'ont rien de commun avec les ambulants frontaliers. Ce sont, le plus souvent, des ouvriers d'usines ou d'exploitations agricoles qui passent périodiquement la frontière et se louent à des entrepreneurs ou propriétaires qui les emploient en vertu d'un contrat de travail.

IV. — Département des Ardennes.

Arrondissement de Mézières :

— Cantons de : Mézières, Monthermé, Charleville, Sedan (2 cantons), Carignan, Signy-le-Petit, Rocroi, Fumay, Givet.

V. — Département de la Meuse.

— Canton de Montmédy (arrondissement de Verdun).

VI. — Département de Meurthe-et-Moselle.

— Cantons de Longwy, Longuyon, Audun-le-Roman (arrondissement de Briey).

2° *Zone frontalière belge.*

I. — Province de la Flandre Occidentale.

Arrondissements de : Furnes, Dixmude, Ypres, Roulers, Courtrai (1).

II. — Province du Hainaut.

Arrondissements de Tournai, Ath, Mons, Charleroi, Soignies, Thuin.

III. — Province de Namur.

Arrondissements de : Philippeville, Dinant.

IV. — Province de Luxembourg.

Arrondissements de : Neufchâteau, Virton, Arlon.

§ III. — *ANNEXE A L'ACCORD FRANCO-BELGE*

Il paraît utile, à l'issue d'une étude de l'accord du 30 décembre 1935, de signaler les conditions dans lesquelles les ambulants français en Belgique et les colporteurs belges en France sont autorisés à franchir la frontière avec les automobiles qui leur sont nécessaires pour l'exercice de leur profession.

Le principe était, il y a quelques années, que l'admission temporaire de ces véhicules avait lieu, dans les deux pays, *en franchise des droits et taxes*. Or, en juillet 1934, l'« Administration des Douanes et Accises belges » décida de mettre fin à ce régime de faveur; aussitôt, en représailles, la France rapporta les facilités accordées aux Belges.

(1) Il faut noter que toutes les communes d'un arrondissement ne font pas nécessairement partie de la zone frontalière.

Le commerce de ses populations frontalières se trouvant ainsi grevé de charges supplémentaires, le Gouvernement belge rétablit unilatéralement (20 décembre 1934) le régime antérieur. Son ambassadeur à Paris demanda alors au Gouvernement français de rétablir de son côté, le statut fiscal exceptionnel dont bénéficiaient précédemment les ressortissants du Royaume. Mais, les Ministres de l'Intérieur et du Commerce voulurent, auparavant, procéder à une enquête auprès des Préfets des départements dans lesquels l'activité des marchands ambulants belges s'exerce avec une particulière intensité.

Les Préfets de l'Aisne, des Ardennes et du Nord déclarèrent qu'ils ne voyaient aucune raison de refuser aux intéressés le bénéfice de la réciprocité. Le Préfet du Pas-de-Calais, par contre, fit connaître que les Chambres de Commerce de Calais et Béthune, avaient émis un avis nettement défavorable au retour à un régime douanier qui permettait aux marchands belges de faire au commerce sédentaire local une concurrence préjudiciable à ses intérêts légitimes, d'autant plus que le nombre des ambulants français se rendant en Belgique est peu important et hors de proportion avec celui des ambulants belges en France. Quant au Préfet de la Meuse, il ne se déclara pas formellement opposé à la mesure de faveur envisagée, sous la condition que les décisions prises, sur l'initiative de la Direction des Mines au Ministère des Travaux Publics, pour interdire les importations de charbon par la route (1), fussent maintenues. En effet, antérieurement à ces mesures, des marchands belges introduisaient en France du charbon acheté, à qualité égale, à un prix inférieur de 70 francs par tonne au cours moyen du marché français.

Toutefois, le Ministre des Finances n'attendit pas que les résultats de cette enquête lui fussent communiqués pour prendre position sur la question. Sur la requête de la Chambre de Commerce de Lille qui lui avait signalé un vœu émis par les Toiliers de Stamburges, il se déclara disposé à rétablir le bénéfice de la franchise fiscale pour l'importation temporaire en France des voitures automobiles de cette catégorie de commerçants (2). Lié par cette décision, le Ministre des Affaires Etrangères, à qui les observations des Préfets

(1) V. J. O. 27 janvier 1935, page 1.002.

(2) Lettre du Directeur Général des Douanes au Président de la Chambre de Commerce de Lille (30 janvier 1935).

venaient d'être communiquées, répondit à l'Ambassadeur de Belgique que le bénéfice de la réciprocité était, à nouveau, rétabli en faveur des ambulants belges en France, sous les réserves suivantes :

a) maintien des mesures relatives à l'importation des charbons belges ;

b) le Gouvernement de la République se réserve le droit de procéder à un nouvel examen de la question, si les circonstances le commandent.

SECTION III

ACCORDS INTERNATIONAUX AUTRES QUE L'ACCORD FRANCO-BELGE

Il existe deux catégories d'accords internationaux en matière commerciale; ceux dont une disposition réserve expressément la liberté d'action des parties contractantes, quant à la réglementation des professions ambulantes; ceux dont aucune stipulation particulière ne restreint, de ce point de vue, la portée de la clause de réciprocité généralement introduite dans les traités de commerce, clause qui est, le plus souvent, rédigée comme suit : « Afin d'intensifier les échanges commerciaux, chacune des hautes parties contractantes s'engage à faciliter sur son territoire l'exercice du commerce, pour les ressortissants de l'autre partie. »

§ I. — *DISPOSITIONS D'ACCORDS COMMERCIAUX QUI RESERVENT LA LIBERTE D'ACTION DE LA FRANCE EN MATIERE DE LEGISLATION DES PROFESSIONS AMBULANTES*

A l'égard des étrangers qui relèvent d'un Gouvernement signataire avec la France d'un traité de commerce réservant la liberté des législations nationales en matière de professions ambulantes, les prescriptions restrictives de certains des textes complémentaires de la loi du 16 juillet 1912 s'appliquent intégralement; ces étrangers doivent, notamment, justifier d'un séjour de cinq années en France, dans une colonie ou dans un pays de protectorat ou sous mandat français, avant d'être admis à souscrire une déclaration de marchand ambulant.

Des accords commerciaux de ce type sont intervenus entre la France et :

- l'Allemagne (28 juillet 1934, article 3);
- l'Autriche (16 mai 1928, article 19);
- l'Esthonie (15 mars 1929, article 13);
- la Hongrie (16 mai 1928, article 31);
- la Roumanie (27 août 1930, article 11);
- la Suisse (8 juillet 1929, article 11);
- la Tchéco-Slovaquie (2 juillet 1928, article 20);
- la Yougo-Slavie (29 janvier 1929, article 13);
- la Finlande (13 juillet 1931, article 18).

Ces conventions se sont inspirées du traité franco-belgo-luxembourgeois, du 23 février 1928, dont l'article 20 a été cité ci-dessus.

Doivent être assimilés aux nationaux de ces Etats, du point de vue de l'application de la loi de 1912, les ressortissants des pays qui n'ont conclu aucune convention avec la France, à savoir : l'Afghanistan, la Bolivie, le Brésil, la Bulgarie, le Canada, la Chine, la Géorgie, l'Ethiopie, le Mexique, la Palestine, les Pays Bas, le Portugal, l'U.R.S.S., le Salvador, la Turquie et l'Uruguay (1).

§ II. — ACCORDS COMMERCIAUX QUI COMPORTENT LA CLAUSE D'ASSIMILATION AU NATIONAL OU STIPULENT LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE SANS RESERVE DES DROITS DE LA LEGISLATION NATIONALE EN MATIERE DE PROFESSIONS AMBULANTES

La situation en France des ambulants étrangers qui peuvent se prévaloir des dispositions d'accords commerciaux comportant la clause d'assimilation au national ou stipulant la clause de la nation la plus favorisée, sans réserve des droits de la législation française en matière de professions ambulantes, est tout à fait différente de celle des ressortissants des Etats cités dans le paragraphe précédent.

Ils sont, bien entendu, soumis à l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912, puisque cet article, d'une part, est applicable aux Français et, d'autre part, ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et de

(1) Renseignements fournis par le Ministère des Affaires Etrangères, le 28 octobre 1935.

l'industrie, mais en réglemente simplement l'exercice. Il en est de même pour celles des dispositions de la circulaire du 24 août 1931 et du décret portant règlement d'administration publique du 15 mai 1936 qui, visant à la fois les ambulants français et étrangers, établissent :

a) l'obligation de posséder un établissement commercial stable et, depuis six mois au moins, à titre de propriétaire ou de locataire, un domicile ou une résidence fixe;

b) la possibilité pour l'administration de retirer le récépissé de déclaration aux intéressés qui cessent de remplir les conditions requises pour sa délivrance.

Par contre, le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a décidé que les étrangers ne seraient pas admis à souscrire une déclaration d'ambulant s'ils ne justifiaient pas d'une résidence de cinq années au moins en France, dans une colonie ou dans un pays de protectorat français, n'est pas opposable aux ressortissants des Etats qui ont conclu avec le Gouvernement français des conventions commerciales dont aucune stipulation spéciale ne restreint, en matière de commerce ambulant, la portée de la clause de réciprocité. Ou bien, en effet, ces conventions sont postérieures au décret-loi et, dans ce cas, dès l'instant où elles ont été publiées régulièrement en France, elles s'appliquent intégralement, dans les rapports entre les services administratifs et les étrangers intéressés. Ou bien, au contraire, le décret-loi est le dernier en date et, dans cette hypothèse, les règles du droit international et la jurisprudence interviennent pour que l'application en soit écartée.

En droit positif français (1) « le traité diplomatique n'est pas un engagement de la même nature qu'une loi. Il résulte, en effet, d'un contrat qui a été passé entre deux pays différents, tandis que la loi interne est un acte unilatéral. Or, un contrat possède une force beaucoup plus grande qu'une simple déclaration unilatérale. Le traité n'est pas un acte national, mais supranational; il est en dehors et au-dessus de la loi de chaque pays; il crée des obligations à la charge de l'un des Etats au profit de l'autre. Reconnaître aux traités

(1) Cette restriction est nécessaire puisque dans certains pays, comme la Tchéco-Slovaquie, le traité n'est opposable aux particuliers qu'après avoir été admis, par un vote exprès du Parlement, dans la législation interne de l'Etat.

diplomatiques la même autorité qu'aux actes internes de chaque pays, c'est méconnaître leur nature et par conséquent la force particulière qui s'y rattache » (1). La jurisprudence est fixée dans le même sens; nous citerons, d'après M. Niboyet, les deux espèces suivantes, qui établissent, d'une façon indiscutable, la prépondérance du traité, *même dans les cas où des raisons impérieuses d'ordre public* pourraient motiver l'application de la loi nationale :

a) « A la fin de la grande guerre, un impôt a été institué pour frapper ceux qui avaient fait des bénéfices de guerre sans faire aucune réserve pour les bénéficiaires de traités. Or, une fabrique d'automobiles espagnole, qui avait fait, en France, pendant la guerre, de très gros bénéfices, invoqua la convention franco-espagnole de 1862 pour être exonérée des mesures de guerre d'ordre fiscal. Un arbitrage intervint qui lui donna gain de cause. »

b) « Une loi du 4 décembre 1925 (article 1^{er}), créa une taxe de 20 % frappant les étrangers achetant en France des immeubles et des fonds de commerce. Le Gouvernement a déclaré qu'il ne pourrait pas appliquer cette loi, votée malgré l'avis du Ministère des Affaires Etrangères, et pour régulariser cette pratique, une loi du 30 janvier 1926 (article 7), de quelques semaines postérieures à la précédente, a abrogé cette fameuse taxe de 20 %. »

Par conséquent, la condition de cinq ans de résidence n'est pas susceptible d'être imposée aux nationaux des pays autres que ceux que nous avons énumérés ci-dessus; la portée du décret-loi du 30 octobre 1935 se trouve, de ce fait, considérablement réduite; elle ne s'étend, notamment, ni aux Italiens, ni aux Espagnols, ni aux Polonais.

(1) « *Manuel de droit international privé* », par NIBOYET, 1928, n° 29 (deuxième édition du Manuel de PILLET et NIBOYET).

PREMIER ADDITIF

CHARGES FISCALES APPLICABLES AUX AMBULANTS DE TOUTES NATIONALITES, EN FRANCE ET EN ALGERIE

§ I. — LA PATENTE

Le principe de l'assujettissement à la patente des marchands ambulants fut posé, dès le milieu du dix-neuvième siècle, par la loi du 25 avril 1844, dont l'article 18 stipula : « Tout individu transportant des marchandises de commune en commune, lors même qu'il vend pour le compte de marchands ou fabricants, est tenu d'avoir une patente personnelle qui est, selon les cas, celle de colporteur avec balle, avec bête de somme ou avec voiture. »

Cet article fut repris, sans changement, sous le numéro 23, dans la loi du 15 juillet 1880, sur les patentes.

En fait, dans les premiers temps de l'application de la loi, la plupart des marchands forains et ambulants de toute sorte, maîtres de jeux, spectacles et autres amusements publics, qui exerçaient leurs professions sur les places et dans les rues, échappaient à cette imposition. Cette situation était préjudiciable au Trésor et incompatible avec le principe de l'égalité devant la loi. Pour y mettre fin, le Ministre de l'Intérieur invita les Préfets à prendre les mesures suivantes (1) :

a) Rappeler aux *Maires* les pouvoirs spéciaux que la loi du 15 juillet 1880 leur attribue en cette matière : « Aux termes de l'article 32, ils doivent requérir l'exhibition de la patente de tous les ambulants imposables. Ceux qui ne se trouvent pas munis de ce titre sont en état de contravention. S'ils sont domiciliés dans la commune,

(1) Circulaires des 2 avril 1888, 7 août 1888, 26 décembre 1890, 10 novembre 1893 et 2 juin 1908.

procès-verbal doit être dressé contre eux et transmis aux agents des contributions directes. S'ils ont leur domicile hors de la commune, il y a lieu de saisir ou séquestrer les marchandises mises en vente ou les instruments servant à l'exercice de leur profession, à moins qu'ils ne fournissent caution jusqu'à la présentation de la patente ou ne produisent la preuve qu'elle leur a été délivrée. »

b) En outre, inviter les *commissaires de police*, la *gendarmerie*, ainsi que tous les *agents de la police judiciaire* à exiger, en vue de seconder l'action des Maires, l'exhibition de la patente des marchands ou industriels ambulants, et, après avoir constaté la contravention, à en transmettre le procès-verbal à l'Administration des Contributions Directes, sans préjudice, s'il y a lieu, des saisies ou séquestres.

A) *Les assujettis à la patente.*

L'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1880 déclare imposable au titre de la contribution des patentes « tout individu, français ou étranger, qui exerce en France un commerce, une industrie, une profession, non compris dans les exceptions déterminées par la présente loi ».

Ces *exceptions* sont, en notre matière, énumérées par l'article 17 de la loi de 1880, ainsi conçu : « Ne sont pas assujettis à la patente : 3° Les pêcheurs, lors même que la barque qu'ils montent leur appartient..... 5° Les personnes qui vendent en ambulance dans les rues, dans les lieux de passage et dans les marchés, soit des fleurs, de l'amadou, des balais, des statues et figures en plâtre, soit des fruits, des légumes, des poissons, du beurre, des œufs, du fromage et autres menus comestibles..... Les chiffonniers au crochet les rémouleurs ambulants..... » Cette énumération est limitative.

Le Ministre des Finances, saisi de la question de savoir quelle est la situation, au regard de la contribution des patentes, « des industriels et commerçants qui viennent dans les villes de province faire des expositions et ventes dans les hôtels au cours desquelles ils prennent des commandes à livrer et vendent parfois à empor-

ter », a répondu (1) : « Dans les circonstances indiquées, les intéressés ne sont pas redevables de droits de patente spéciaux, s'ils se bornent à faire de la publicité et à recueillir des commandes alors même qu'ils vendraient accessoirement quelques objets exposés. Mais si, d'une manière habituelle, ils vendent à emporter les objets de leur commerce, ils sont susceptibles d'être imposés à la patente en qualité de marchands forains » (2).

B) *Garanties du recouvrement des droits.*

Nous avons vu ci-dessus les instructions qui ont été adressées aux Préfets par le Ministre de l'Intérieur, dans le but d'assurer le recouvrement des droits de patente, conformément à l'article 33 de la loi du 15 juillet 1880. Cet article a décidé que le défaut de patente serait sanctionné comme suit :

a) si la contravention a été constatée dans la commune du domicile, il en est simplement dressé un procès-verbal qui est immédiatement transmis aux agents compétents des contributions directes;

b) dans le cas où le contrevenant est domicilié dans une autre commune, la saisie ou le séquestre des marchandises mises en vente et des instruments servant à l'exercice de la profession doit être prononcé, à moins que l'intéressé ne donne une caution suffisante, jusqu'à la représentation de la patente ou la production de la preuve que ce titre a été délivré.

C'est sur cette *question des cautions*, particulièrement importante pour les marchands en ambulance, que des éclaircissements sont nécessaires.

Les circulaires des 2 avril et 7 août 1888 ont implicitement habilité les maires et les officiers de police judiciaire, à exiger et à recevoir le dépôt de ces cautions. Cette prescription donna lieu, dans la pratique, à des difficultés qu'une circulaire du 2 juin 1908, établie après entente entre les départements de l'Intérieur et des Finances, eut pour but de résoudre. Le principe de cette décision était que le versement des dépôts devait être fait directement par les parties inté-

(1) *J. O.* du 8 avril 1934, p. 1031.

(2) Il faut remarquer ici que les marchands « forains » correspondent, dans la terminologie des services des Finances, aux marchands ambulants de l'article 1^{er} de la loi de 1912. Ces services ont été souvent invités à se conformer, sur ce point, à la terminologie plus exacte des Services du Ministère de l'Intérieur.

ressées, à la caisse même du percepteur. Toutefois, dans les localités dépourvues de percepteur ou lorsque le bureau de la perception était fermé, les Maires et les Commissaires de police pouvaient recevoir les sommes versées, à titre de caution, par les patentables ambulants, à charge d'en faire le versement, dans un délai très court et, au plus tard, à l'époque de la plus prochaine tournée du comptable dans la commune.

L'application de cette circulaire n'alla pas sans mal. Certains receveurs des Finances s'y opposèrent en se basant sur une circulaire du Ministère des Finances du 14 avril 1922 qui déterminait limitativement l'autorité compétente pour arbitrer le montant des cautions (procureur de la République, juge d'instruction ou juge de paix) et le comptable qualifié pour les recevoir (percepteur); par ailleurs, certains maires ou commissaires de police invoquèrent le caractère non impératif de la circulaire de 1908 pour refuser de recevoir les cautions.

Deux questions ont été laissées dans l'ombre par la réglementation administrative :

1° Quelle est la quotité de la caution à exiger des intéressés?

2° Quel est le mode de comptabilité que le maire doit adopter pendant le temps où il reste saisi du dépôt?

Sur ce dernier point on pourrait adopter les règles suivantes conformes au système préconisé par le Ministre des Finances dans une note du 11 décembre 1924 :

a) dans les communes où existe à la mairie un receveur spécial ou un caissier dont les opérations sont rattachées à celle du receveur, la caution pourrait être versée à la caisse du comptable; il serait remis en échange une quittance extraite d'un registre à souche spécial;

b) dans les autres communes, lorsqu'il existe un bureau de poste, soit dans la commune même, soit à peu de distance, les marchandises saisies ne seraient restituées, après fixation de la caution, que contre remise d'un mandat-poste émis à l'ordre du percepteur, mandat que le Maire ou le Commissaire de police ferait parvenir au comptable.

Sur la première question, le Ministre des Finances, dans sa note précitée, estimait que la quotité de la caution paraissait devoir être fixée au montant présumé des droits de patente susceptibles d'être appliqués au contrevenant; les maires et les commissaires de police pourraient se renseigner à cet égard auprès des agents locaux des Finances (percepteurs et contrôleurs des contributions directes) qui leur fourniraient, pour les cas les plus courants, les renseignements nécessaires pour leur permettre d'évaluer approximativement le montant de la patente exigible. Ce système s'oppose à celui préconisé par le Garde des Sceaux, selon lequel le recours préalable au magistrat saisi de l'affaire ne pourrait être évité que si une loi venait déterminer forfaitairement, suivant une classification à étudier, le chiffre du cautionnement à exiger des patentables ambulants.

C) *Quotité de l'impôt.*

Les marchands ambulants doivent se munir d'une patente personnelle qui est, selon les cas, celle de marchand forain avec balle, avec bête de somme, avec voiture à bras ou avec voiture à deux roues, à quatre roues, ou à un ou plusieurs colliers.

Signalons, à titre d'exemple, qu'un colporteur avec balle était, en 1932, assujetti :

a) à un droit fixe, calculé d'après un principal fictif de 8 francs;

b) à un droit proportionnel, égal au tiers du droit fixe pour les ambulants non domiciliés, au vingtième de la valeur locative pour les autres.

Ces droits étaient du même ordre que ceux applicables, dans les communes de 5.000 à 10.000 habitants, aux patentables de la 6^e classe du tableau A (catégorie des détaillants — marchands de vin, de café, de mercerie, de fruits, etc... — au niveau desquels les ambulants et les forains paraissent pouvoir être rangés).

§ II. — *IMPOTS ET TAXES AUTRES QUE LA PATENTE*

A) *Loi du 13 août 1926.*

Cette loi a autorisé les Conseils municipaux et généraux à établir, sur le territoire de la commune ou du département, une *taxe spéciale, dite de colportage*, dûe par tous les individus qui exercent sur la voie publique un commerce ambulant soumis ou non à la

patente (articles 1^{er} et 4 de la loi et 23 du décret du 11 décembre 1926) ; les délibérations prises à cet effet par les Conseils municipaux sont approuvées par le Préfet, sur avis du Directeur de l'Administration financière compétente ; celles des Conseils généraux sont approuvées par décret.

B) Loi de finances du 4 avril 1926.

Nous avons vu plus haut que cette loi a établi des droits de timbre pour la délivrance des carnets individuels et collectifs et des plaques de contrôle spécial des voitures des nomades.

En outre, elle contient des dispositions d'ordre fiscal, relatives aux marchands ambulants de la loi de 1912 et aux brocanteurs de la loi de 1898.

1° Régime applicable aux ambulants :

Loi du 4 avril 1926, article 44 : « A partir de la promulgation de la présente loi, une taxe de 5 francs sera perçue pour la délivrance des certificats de résidence... ».

Il s'agit là d'une taxe spéciale, sans rapport avec le droit de timbre prévu par l'article 12 de la loi du 13 brumaire an VII, droit dont les assujettis à la loi de 1912 sont exonérés en vertu du caractère d'actes de police générale que présentent les pièces qu'ils sont tenus de produire.

2° Régime applicable aux brocanteurs :

Loi du 4 avril 1926 :

a) ARTICLE 43 : « A partir de la promulgation de la présente loi, les visas des livres ou registres..... des brocanteurs..... donneront lieu à la perception d'une taxe de 3 francs. »

Cette taxe, qui présente le caractère de rémunération d'un service, est perçue pour chaque visa ;

b) ARTICLE 45 : « A partir de la promulgation de la présente loi, une taxe de 25 francs sera perçue..... pour la délivrance du bulletin d'inscription de brocanteur..... »

La question se pose de savoir si les brocanteurs qui, à l'appui de leur demande d'inscription au registre des brocanteurs produisent un certificat de non-inscription à la patente, délivré par le Contrôleur des Contributions directes au vu d'un certificat constatant leur indigence, doivent acquitter la taxe de 25 francs prévue par

l'article 45. Cet article n'ayant édicté d'exemption au profit d'aucune catégorie de redevables, le Ministre des Finances estima que la taxe doit être exigée même des personnes dont l'indigence est établie. Cette solution, inattaquable en droit, n'est ni pratique, puisqu'en fait, la taxe est irrécouvrable, ni équitable puisque le brocanteur bénéficiant, par exemple, de l'assistance aux incurables privés de ressources (loi du 14 juillet 1905) ne peut même pas être dispensé du paiement.

C) *Droits de place.*

Le problème, signalé par le « Journal des Communes » (janvier 1914) est le suivant : Les marchands ambulants qui circulent dans les communes avec des voitures de marchandises, *sans occuper d'emplacement déterminé*, sont-ils assujettis aux droits de place ou de stationnement?

Il y a, sur cette question, un jugement du Tribunal de Cosne, rendu le 7 juillet 1913, sur appel d'un jugement du tribunal de simple police de La Charité. Il s'agissait, dans cette affaire, de vendeurs du « Planteur de Caïffa », qui parcouraient les campagnes avec des voiturettes attelées d'un chien; ils ne faisaient que des arrêts limités, mais la durée totale de ces arrêts dans la journée était appréciable; les voiturettes ne servaient pas à l'étalage et, par suite, à la vente sur la voie publique des marchandises qu'elles contenaient, mais c'était grâce à leur stationnement que la vente pouvait s'opérer, soit sur le seuil, soit à l'intérieur du domicile des clients. Les attendus du jugement précité peuvent se résumer comme suit :

a) dans la concurrence redoutable qu'ils font au petit commerce, les vendeurs ambulants doivent équitablement supporter les mêmes charges que les marchands sédentaires;

b) l'offre, l'acceptation, la livraison et le paiement de la marchandise s'accomplissent simultanément à la faveur du stationnement de la voiturette devant le domicile des acheteurs, sur la voie publique;

c) la taxe de stationnement est une taxe de même nature que les taxes d'octroi et ne peut être considérée, par suite, comme le prix de location de la partie du domaine communal occupée; en conséquence, cette taxe peut être perçue à l'encontre des redevables, sans qu'il y ait à considérer la durée plus ou moins grande ou le carac-

lère permanent ou momentané de l'occupation; il suffit qu'il y ait eu vente de la marchandise grâce au stationnement;

d) argumentation tirée de la jurisprudence de la Cour de Cassation : par deux arrêts de 1850 et 1880, la Chambre des Requêtes a décidé que le stationnement passible de la taxe, est aussi bien celui qui a un caractère temporaire que celui qui s'exerce d'une manière permanente.

En conséquence, le tribunal de Cosne a déclaré les marchands ambulants avec voiture, assujettis au paiement des droits de place ou de stationnement.

Si l'on veut porter une appréciation critique sur ce jugement, on doit reconnaître que, du point de vue économique, il est très solidement charpenté. Mais la question est délicate en droit. La jurisprudence administrative voit dans les droits de place ou de stationnement, des droits de location, supposant l'occupation plus ou moins prolongée de la voie publique; cette interprétation est conforme à la loi du 11 Frimaire an VII (article 7, n° 3) et au décret du 4 Thermidor an X (article 7). Il s'ensuit que ces droits devraient, en principe, être proportionnés à la superficie occupée et non établis à raison de la nature ou de la valeur des objets exposés en vente; mais la loi ne le prescrit pas impérativement et les instructions en ce sens qui résultent des circulaires du Ministère de l'Intérieur et d'un référé de la Cour des Comptes du 6 février 1914, ne sont donc pas autre chose que de simples recommandations; en fait, par un arrêt du 16 juin 1922, (« Ecole des Communes », 1922, p. 352), la Cour de Cassation a reconnu aux Conseils municipaux le pouvoir d'établir des droits de place calculés *ad valorem* (1). Le Conseil d'Etat, dans deux arrêts des 4 mai 1877 (Rec. 1877, p. 411) et 13 décembre 1901 (Rec. 1901, p. 872), paraît avoir voulu affirmer la doctrine du droit de location (2). Mais le Tribunal des Conflits, par un arrêt du 15 mars

(1) Déjà, par un arrêt de 1880, la Cour de Cassation avait décidé que les Conseils Municipaux n'étaient pas tenus, pour la fixation des droits de stationnement, de prendre en considération exclusive, l'étendue de la superficie occupée. Même jurisprudence dans l'arrêt du 18 octobre 1904 (D. 1904, I, 175).

(2) Il faut toutefois remarquer que ces arrêts n'ont pas tranché la question en droit; interprétant un cahier des charges, le Conseil d'Etat s'est borné à déclarer que ce cahier n'autorisait pas le concessionnaire des droits de place à les percevoir sur les marchands ambulants.

1879 (Rec. 1879, p. 228), s'est rallié à la thèse de la Cour de Cassation en décidant que, du point de vue de la compétence, les droits de stationnement ou de place devaient être assimilés aux droits d'octroi et, par suite, étaient des droits destinés à frapper tout acte de consommation intérieure et non plus seulement le fait de l'occupation plus ou moins prolongée de la voie publique (1).

Il semble donc que, d'une manière générale, les marchands ambulants sont tenus de payer les taxes de stationnement dans les communes où elles sont habituellement perçues.

D) *Loi du 28 février 1923.*

La loi de finances du 28 février 1923, portant ouverture de crédits, à titre provisoire, pour le mois de mars de la même année, a décidé que, les marchands ambulants peuvent obtenir du Service des Contributions Indirectes une réduction de 75 % du montant des taxes au poids et à l'encombrement.

E) *Autres impôts.*

1° Pour les impôts autres que les droits et taxes que nous venons de passer en revue, les marchands ambulants, qui ont un domicile ou une résidence fixe, sont soumis au droit commun.

2° Pour les forains et les nomades et, d'une façon générale, pour tous les commerçants non domiciliés, des mesures particulières tendent à garantir le recouvrement des impôts. Ces garanties résident principalement dans les articles 7 à 9 de la loi de finances du 31 décembre 1921.

ARTICLE 7 : « Toute personne se livrant en France, ailleurs qu'en boutique ou magasin, à des ventes d'objets ou marchandises quelconques, est tenue, à toute réquisition des magistrats et fonctionnaires visés à l'article ci-après, de justifier, soit qu'elle est inscrite au registre du commerce, soit qu'elle opère en qualité de commis ou employé pour le compte d'une personne inscrite audit registre et, à défaut, de produire une *carte de commerce* qui lui est délivrée après paiement d'une somme suffisante pour garantir l'impôt sur le chiffre d'affaires et les impôts sur les revenus. »

(1) Se reporter, au sujet de ce développement, à l'ouvrage de M. Léon MORGAND : « *La Loi Municipale, Commentaire de la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation et les attributions des Conseils Municipaux* », tome II, n° 1473, 10^e édition, 1923.

L'article 8 confère le droit de réquisition aux maires, adjoints, juges de paix, officiers ou agents de police municipale ou judiciaire, agents des administrations financières et du service de la répression des fraudes.

L'article 9 détermine les sanctions des infractions aux dispositions qui précèdent; elles consistent essentiellement dans la *saisie* des marchandises mises en vente, aux frais des contrevenants; si ces derniers ne se sont pas conformés aux prescriptions de la loi dans un délai de 8 jours, les marchandises saisies sont vendues publiquement pour désintéresser le Trésor et une amende de 100 à 5.000 francs peut être prononcée par le tribunal correctionnel; en cas de récidive, la confiscation est prononcée. Ces règles ne jouent pas pour les denrées périssables, qui sont vendues immédiatement, sous réserve des droits des intéressés.

DEUXIEME ADDITIF

SITUATION DES FRANÇAIS EXERÇANT UNE PROFESSION AMBULANTE DANS CERTAINS PAYS ETRANGERS

§ I. — *TURQUIE*

Par une loi du 12 juin 1932, le Parlement turc a interdit aux étrangers l'exercice de certaines professions et des petits métiers.

Plusieurs centaines de Français perdirent ainsi tous moyens d'existence et durent être rapatriés aux frais de l'Etat, par l'entremise du Ministère des Affaires Etrangères.

§ II. — *BELGIQUE*

Le statut des professions ambulantes est actuellement fixé, en Belgique, à l'égard des nationaux et des étrangers, par l'Arrêté Royal n° 81, du 13 janvier 1935.

Le commerce ambulant est celui qui s'exerce de porte en porte, par l'offre directe de la marchandise à vendre, même quand l'offre ne s'adresse qu'à certaines catégories de personnes, ou celui qui s'exerce sur la voie publique, même s'il y a occupation constante du même emplacement, ou enfin, celui qui s'exerce sur un marché public.

Nul ne peut pratiquer une industrie ou un commerce par ambulance s'il n'est en possession d'une carte de commerçant ambulant, délivrée, si le postulant est belge, par le commissaire d'arrondissement du domicile de l'intéressé, et, s'il est étranger, par le Ministre qui a le commerce intérieur dans ses attributions. Le défaut ou le retrait de la carte par décision judiciaire ou administrative emporte interdiction d'exercer un commerce ambulant (1).

(1) Après une condamnation pour infraction aux dispositions réglementant le commerce ambulant le juge *doit* ordonner la confiscation de la carte et de l'insigne et *peut* interdire au délinquant, pour une durée allant de 1 à 3 ans, l'exercice de toute profession ambulante.

La carte est individuelle et personnelle. Elle doit être refusée ou retirée :

a) aux individus qui se livrent ou se sont livrés notoirement à la débauche;

b) aux personnes dangereuses pour la sécurité publique, à raison de leur état mental ou de leurs antécédents;

c) aux contribuables négligents;

d) aux étrangers qui ne sont pas, depuis un an au moins, autorisés à fixer leur résidence en Belgique, ou qui ne ressortissent pas d'un pays dont la législation accorde aux Belges les avantages du présent arrêté;

e) aux commerçants étrangers dont l'activité lèse l'intérêt économique de la Belgique.

La carte est valable jusqu'au dernier jour de février de l'année qui suit celle de la délivrance.

Les ambulants sont assujettis aux obligations ci-après :

a) porter un insigne spécial, reproduisant le numéro d'inscription au registre du commissaire d'arrondissement ou du Ministère compétent;

b) indiquer la provenance des marchandises;

c) se prêter aux mesures de vérification et aux réquisitions de la police, de la gendarmerie ou de certains fonctionnaires désignés par arrêté royal.

La liste des produits pouvant être vendus par ambulance sur la voie publique ou de porte en porte, a été limitativement arrêtée; elle comprend : les comestibles non manufacturés, le pain, la bière, les limonades et eaux de tables, le tabac, les cigares et cigarettes, les combustibles, les articles de menue mercerie, les fleurs, les journaux et périodiques; par exception :

a) les artisans (vanniers, chaudronniers, etc...) peuvent vendre les produits de leur travail;

b) la vente des marchandises autres que celles qui viennent d'être énumérées, peut être autorisée par le Roi, s'il estime que leur commerce « ne fausse pas les conditions normales de la concurrence et ne nuit pas à l'intérêt des consommateurs »; la même faculté appartient aux commissaires d'arrondissement et aux bourgmestres,

chacun dans l'étendue de la circonscription qu'ils administrent (arrondissement et commune); les décisions de ces magistrats peuvent être cassées par arrêté royal.

Le Roi peut, d'autre part, interdire à certaines heures de la journée, les ventes de porte en porte.

Pour les employés, la législation belge décide, contrairement à la réglementation française, qu'ils doivent obligatoirement se munir, de même que leur commettant, d'une carte de commerçant ambulant, à condition, toutefois, qu'ils aient 16 ans révolus.

Signalons, enfin, que l'arrêté du 13 janvier 1935 :

a) n'est pas applicable aux marchands de bétail et de chevaux vendant directement au public les produits de leur élevage, aux agriculteurs, horticulteurs, pêcheurs et chasseurs vendant eux-mêmes ou par leurs préposés, les fruits de leur récolte ou de leur industrie, aux marchands exposant des objets en vente dans les locaux d'une exposition agréée par le Ministre chargé du commerce intérieur ou lors d'une fête de bienfaisance, reconnue telle par le bourgmestre;

b) réserve expressément le droit des autorités provinciales et communales de prendre, en matière de commerce ambulant, des règlements de police.

§ III. — SUISSE

Le principe fondamental de la législation suisse est que *la réglementation des professions ambulantes est de la compétence des autorités cantonales*. Nous allons examiner sommairement le régime en vigueur dans chacun des cantons suisses (1).

A) Cantons de Berne et de Neuchâtel.

La matière est réglée par les lois du 24 mars 1878 sur les foires et marchés et sur les professions ambulantes, pour Berne, et du 24 janvier 1888, sur l'exercice des professions ambulantes, pour Neuchâtel.

(1) Ces renseignements ont été fournis, en 1907, par l'Ambassade de France, à Berne.

Est considéré comme constituant l'exercice d'une profession ambulante :

a) la mise en vente de marchandises par colportage ou par ouverture temporaire d'un magasin (liquidation, étalage, déballage);

b) la quête de commandes ou de commissions auprès de personnes autres que celles qui font commerce de l'article offert ou l'emploient dans leur industrie;

c) l'achat, à titre professionnel, de maison en maison;

d) la pratique d'un métier ambulant.

La possession d'une patente est obligatoire; la délivrance de ce titre peut être refusée aux personnes qui ne jouissent pas d'une bonne réputation ou aux ressortissants d'un Etat qui n'accorde pas aux Suisses le bénéfice de la réciprocité.

Il est interdit aux ambulants de mettre en vente : des matières aisément inflammables et explosives, des poisons et des substances vénéneuses, des produits pharmaceutiques, des animaux domestiques, de la viande, des spiritueux distillés, et, en général, toutes les marchandises dont la vente est subordonnée à des prescriptions particulières. Le Conseil Exécutif du canton de Berne peut interdire une profession ambulante dont l'exercice dégénère en mendicité ou en escroquerie, incommode le public ou se révèle contraire à la morale publique; dans chaque commune de ce canton, les autorités de police disposent, pour les mêmes raisons, du même pouvoir d'interdiction.

La loi de 1878 a été complétée, dans l'étendue du canton de Berne, par une ordonnance du 13 novembre 1896, dont nous retiendrons les prescriptions suivantes :

a) la durée de validité de la patente est limitée à un an, au maximum;

b) sa délivrance est subordonnée, pour les étrangers, à la preuve qu'ils ont élu domicile en Suisse;

c) elle est refusée aux personnes atteintes de maladies repoussantes ou contagieuses ou titulaires de plusieurs condamnations;

d) elle doit être visée par les autorités de police de chaque commune et exhibée à toute réquisition des fonctionnaires ou employés de l'Etat ou des polices locales et même, ce qui est remarquable, des clients éventuels;

e) les enfants de moins de 16 ans, les mères de familles, ne doivent pas être autorisés à exercer un métier ambulant;

f) tout retrait ou refus de patente peut être déféré, par voie d'appel, au Conseil Exécutif.

B) *Canton de Vaud.*

La loi compétente est celle du 5 mai 1899, sur la police du commerce.

Elle considère comme exercice d'un commerce ambulant, les actes de déballage, étalage ou colportage, ainsi que la pratique d'un métier par ambulance.

Sont assimilés au déballage :

a) le colportage avec voiture;

b) l'ouverture d'un magasin qui ne remplit pas les conditions requises pour être considéré comme le siège d'un commerce permanent (inscriptions au greffe municipal sur justification d'un bail et au registre du commerce, déclaration ou permis de domicile pour un étranger au canton);

c) toute vente — liquidation non conforme aux prescriptions légales (autorisation préfectorale, installation de son auteur dans la localité depuis un certain temps).

Aucun acte de commerce ambulant ne peut être valablement accompli si l'intéressé ne justifie pas, comme dans les cantons de Berne et Neuchâtel, de la possession d'une patente (sauf pour les liquidations soumises au régime de l'autorisation préfectorale); toutefois, les personnes vendant par ambulance des produits agricoles sont dispensées de se munir de cette pièce.

La patente est refusée facultativement, aux individus dépourvus de papiers de légitimation, obligatoirement, à ceux qui sont atteints d'infirmités repoussantes, aux chanteurs de chansons obscènes et aux montreurs d'animaux féroces. Il existe quatre sortes de patentes et il est interdit de débiller, d'étaler ou de colporter d'autres marchandises et d'exercer d'autres industries que celles pour lesquelles ces titres ont été délivrés. Certaines substances sont frappées d'une prohibition générale de vente; ce sont sensiblement les mêmes que dans les cantons de Berne et Neuchâtel, mais il s'y ajoute le tabac, les cigares et les cigarettes, les valeurs à lots et titres financiers, les vêtements, le linge et les articles de literie usagés.

Les ambulants doivent exhiber leur patente à toute réquisition des gendarmes ou agents de police et des clients; ils doivent justifier, par factures ou autres pièces, de la provenance licite de leurs marchandises; d'autre part, il leur est défendu d'employer des enfants assujettis à l'obligation scolaire. Enfin, le Conseil d'Etat peut exiger d'eux, comme garantie de leurs engagements, le versement d'un cautionnement.

Le règlement du 8 décembre 1899, pris en application de cette loi, étend l'interdiction de colporter, notamment, aux individus condamnés ou de mauvaise vie et aux ressortissants d'un Etat qui n'use pas de réciprocité envers les Suisses.

C) *Canton de Genève.*

Les lois des 9 juin 1906 et 19 janvier 1907 établissent une distinction entre les professions ambulantes et, suivant une terminologie qui ne nous paraît pas heureuse, les professions dites temporaires; ces dernières comprennent : le déballage, le colportage, le commerce accidentel des soldes, les liquidations et, par assimilation, l'exploitation des appareils automatiques et la mise en vente de marchandises sans corrélation avec l'exercice d'une industrie principale.

La liste des professions ambulantes est, par ailleurs, analogue à celle des autres cantons; toutefois, sont considérés à titre exceptionnel, comme industriels ou marchands ambulants, les fabricants ou négociants de liqueurs autorisés à prendre, dans le canton de Genève, des commandes de spiritueux distillés, pour des quantités inférieures à 40 litres, et à faire les livraisons qui sont la suite de ces commandes.

L'exercice de ces deux catégories de professions est soumis à la délivrance préalable d'une patente, dont le refus peut être déféré au Conseil d'Etat du canton; il existe cinq sortes de patentes, dont la validité est limitée à une durée maxima d'une année; les cas de retrait ou de refus de ces titres sont les mêmes que dans les cantons de Berne, de Neuchâtel ou de Vaud, sauf deux : le fait pour le marchand de s'être livré à des manœuvres dolosives à l'égard du public ou celui de n'avoir pas tenu compte d'un avertissement de l'autorité. Le stationnement des colporteurs est interdit sur la voie publique.

Sauf pour les valeurs à lots, les titres financiers, les bons-primes, la législation du canton de Genève n'édicte aucune prohibition de vente par ambulance.

D) *Canton du Valais.*

De la réglementation du canton de Genève se rapproche celle du Valais où les professions ambulantes, sauf celle de montreur d'animaux, peuvent être exercées *librement*, sous réserve de la possession d'une patente et d'un permis de séjour.

E) *Bâle - Ville.*

Les ambulants ne sont admis à exercer leur métier que pendant la durée de la foire annuelle; ils doivent se munir d'un permis qui leur est délivré contre remise de leurs papiers.

§ IV. — ALLEMAGNE

La législation allemande des professions ambulantes reste dominée par les principes restrictifs que nous avons examinés à propos de la réglementation particulière aux départements d'Alsace et de Lorraine. La règle de l'*autorisation préalable* joue pour la plupart des professions exercées par les étrangers.

TROISIEME ADDITIF

PROJETS DE REFORME DE L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

Plusieurs députés prirent, au cours de la quinzième législature, l'initiative de propositions de lois tendant à améliorer le régime de la loi de 1912. Avant de procéder à leur examen, nous signalerons sommairement les vœux formulés à ce sujet par les Conseils généraux et municipaux et les principaux groupements commerciaux.

SECTION I

LES VŒUX DES CONSEILS GENERAUX ET MUNICIPAUX ET DES PRINCIPAUX GROUPEMENTS COMMERCIAUX

Certains de ces vœux sont relatifs aux marchands ambulants en général; d'autres concernent les ambulants étrangers; enfin, une troisième catégorie groupe les vœux de nature fiscale.

§ I. — LES VŒUX D'ORDRE GENERAL

Les conseils et groupements intéressés ont demandé, le plus souvent spontanément, dans un double but *de protection du commerce sédentaire* atteint par la concurrence prétendue déloyale des ambulants, et *d'assainissement des voies publiques* envahies par les camelots qui importunent les touristes :

1°. — Que dans les professions ambulantes, il soit établi une distinction entre le forain vendant à des dates fixes et sur des emplacements désignés par les municipalités et le colporteur vendant sur la voie publique ou de porte en porte : Chambres de Commerce de Lyon (22 mars 1932) et de Caen (10 mai 1932); Confédération des groupes commerciaux et industriels de France (19 mai 1932);

2°. — Que les récépissés de déclaration de marchand ambulant, distribués à profusion avant la circulaire ministérielle du 24 août 1931, sans limitation de durée, soient renouvelés annuellement et retirés à tous ceux qui, non domiciliés dans le département où le récépissé a été émis, ne remplissent pas les conditions de la loi du 16 juillet 1912 : Conseil municipal de Brest (6 février 1932); VI^e Groupement régional économique (8 février 1932); Chambres de Commerce de Mende (24 novembre 1931); Troyes (5 janvier 1932); Saint-Brieuc (9 décembre 1931); Arles (5 janvier 1932); Brest (14 janvier 1932); Saumur (22 janvier 1932); Sète (29 janvier 1932); Ambert (5 janvier 1932); Brioude (22 janvier 1932); Bergerac (4 février 1932); Granville 25 février 1932); Poitiers (8 novembre 1932) et Lorient (27 avril 1932);

3°. — Que soient généralisées contre les colporteurs des mesures de police qui, dans les communes bien administrées, ont eu pour résultat d'en débarrasser radicalement les commerçants sédentaires : Chambre de Commerce d'Elbeuf (12 avril 1932);

4°. — Que le nombre des colporteurs soit réglementé : Confédération des groupements industriels et commerciaux de France (19 mai 1932);

5°. — Que l'autorité du maire soit renforcée par une modification de la loi qui régit actuellement le colportage et qu'il soit donné à ce magistrat municipal les moyens d'exiger du colporteur une demande d'autorisation dont il subordonnerait la délivrance à la justification par le demandeur de la nationalité française, de la production d'un casier judiciaire intact, de son domicile et de son état civil exacts : Conseil municipal de Versailles (7 juillet 1931) ;

6°. — Que la loi suivante soit adoptée : « Nul ne pourra colporter et vendre des marchandises sur la voie publique s'il n'est muni d'une autorisation du maire. Tout contrevenant sera passible des peines prévues par l'article 475 du Code pénal. En cas de récidive, il sera passible d'une amende de 16 à 300 frs et d'un emprisonnement de 6 jours à 1 mois avec application facultative de l'article 463 du Code pénal. Les marchandises trouvées en la possession du contrevenant seront saisies et vendues à la requête de l'Administration des Domaines » : Conseils municipaux de Nice (8 juin 1927); de Menton (8 juillet 1927); d'Evian (16 juillet 1927), d'Antibes (12 Septembre 1927); de Deauville (juillet 1927); Syndicat d'initiative de Nice et Côte d'Azur (juin 1929);

7°. — Que les textes en vigueur soient complétés par une disposition légale permettant de confisquer les marchandises exposées en vente sur les points de la voie publique où cette vente n'est pas autorisée par l'autorité compétente : Conseil municipal de Nice (30 novembre 1929) ;

8°. — Que l'exercice du colportage soit soumis, sauf pour les produits agricoles, à la délivrance purement facultative d'un permis portant l'indication de la marchandise autorisée, permis qui ne pourrait être accordé qu'aux vendeurs d'objets de peu de valeur : Fédération des Groupements commerciaux du département de la Moselle (26 mai 1932).

De tous ces vœux qui semblent concerner indifféremment d'une part, les marchands ambulants, improprement qualifiés de forains, et, d'autre part, les forains et nomades, rangés sous la dénomination vague de colporteurs, nous retiendrons surtout ceux qui visent les marchands et industriels ambulants proprement dits et tendent à modifier, par suite, l'article premier de la loi du 16 juillet 1912.

De ce point de vue, la plupart des groupements commerciaux intéressés ont estimé que les mesures de police à prendre pourraient se borner à soumettre à un renouvellement annuel le récépissé de déclaration que l'article premier de la loi de 1912 les oblige à souscrire, à limiter la validité de cette pièce au département dans lequel elle a été délivrée et à organiser une procédure de retrait des récépissés dont les titulaires ne remplissent plus les conditions prévues par la loi.

Quant aux assujettis à la loi de 1912 autres que les marchands ambulants et les nomades, nous estimons que les vœux tendant à subordonner l'exercice de leur profession à une autorisation administrative ne doivent pas être pris en considération ; si le législateur entrait dans cette voie, il porterait, sur le plan théorique comme dans le domaine de la pratique, une atteinte très grave au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Les maires sont suffisamment armés par l'article 97 de la loi municipale pour assurer le bon ordre, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire de leur commune ; ils n'ont pas à être investis de pouvoirs grâce auxquels ils pourraient s'ériger en défenseurs des intérêts économiques de leurs électeurs.

Il paraît utile de confronter les vœux tendant à modifier le régime de l'article premier de la loi du 16 juillet 1912 avec les conclusions formulées dans le rapport d'ensemble présenté par l'Inspection Générale des Services Administratifs, en 1934 (1).

Le rapporteur a estimé que les modifications à apporter à la législation en vigueur devraient concerner « les mesures propres à établir exactement la situation des marchands ambulants, l'éventualité de poser des conditions à l'autorisation de se livrer au commerce, la transformation possible du document qui leur est délivré ».

a) *Vérification du domicile du marchand ambulant et de son établissement commercial.*

L'Inspection Générale a constaté l'abus fait de la qualification de marchand ambulant. « Quiconque se présente auprès d'une autorité préfectorale, porteur d'un vague certificat de domicile, d'une sincérité parfois suspecte, est à peu près assuré d'obtenir récépissé de sa déclaration. Le cas est loin d'être rare, du nomade qui cherche, au moyen de ce subterfuge, à se libérer du carnet anthropométrique et des sujétions y attachées. Après quelques mois, pouvant produire un récépissé de déclaration précédent, il lui sera accordé, sans enquête et sans autre référence, le carnet d'identité de forain qu'il n'avait pu obtenir jusque-là. Cet abus a été maintes fois signalé... » Pour y mettre fin, l'Inspection Générale estime qu'il convient d'adopter un type unique de certificat de domicile, comportant les indications suivantes : date de l'arrivée dans la commune; qualité d'électeur, s'il s'agit d'un citoyen français; indication de la propriété d'un immeuble ou du bail consenti par le propriétaire; description sommaire du local commercial; nature ou importance du stock; durée habituelle des absences. Ce document serait rempli par le maire ou le commissaire de police.

b) *Faculté de l'autorisation accordée au marchand ambulant :*

L'Inspection Générale, partant de l'idée qu'il serait souhaitable de réduire le nombre des marchands ambulants, propose, dans son rapport de 1934, de leur retirer le bénéfice du régime de la déclaration et de les soumettre à celui de l'autorisation facultative. On pourrait utilement s'inspirer, dans cet esprit, de la législation appli-

(1) Ce rapport a été établi par M. LOUVEL, Inspecteur Général des Services Administratifs.

cable dans les départements d'Alsace et de Lorraine, sans aller, toutefois, dans l'énumération des « Verboten », aussi loin que le Code du 26 juillet 1900.

c) *Transformation du récépissé en carte d'identité :*

Le rapport de 1934 rappelle qu'il a déjà été question de remplacer le récépissé de déclaration d'ambulant par une carte d'identité renouvelable. Du point de vue pratique, ce document présenterait l'avantage d'être établi sur du papier fort et de ne pas devenir, au bout de peu de temps, un chiffon illisible. Du point de vue théorique, le renouvellement de la carte permettrait d'éviter qu'un marchand ambulant qui cesse d'exercer sa profession pendant très longtemps, pût la reprendre sans que l'autorité administrative fût préalablement mise au courant de sa situation nouvelle; il permettrait également de mentionner le nouveau domicile du marchand ambulant au cas d'un déménagement; il permettrait, enfin, de modifier l'indication du commerce exercé par le marchand, lorsque celui-ci a changé la nature de son activité (1).

Quelle serait la fréquence du renouvellement ? Le rapporteur est d'avis que ce sont surtout les résultats envisagés qui en décideraient; il lui paraît qu'on pourrait prendre pour base les délais suivants : trois ans pour les marchands ambulants français; deux ans pour ceux de nationalité étrangère.

Il ne méconnaît pas les difficultés que rencontrerait, au cours de son élaboration, une loi tendant à modifier conformément aux observations formulées par l'Inspection Générale, celle du 16 juillet 1912. Les promoteurs de la loi du 24 juillet 1932 n'ont-ils pas eu le souci de ne soumettre les commerçants ambulants à aucune mesure d'apparence vexatoire ? Il lui paraît, toutefois, que l'obligation d'une carte d'identité ne constitue pas, en soi, une mesure vexatoire. « C'est un document souvent exigé dans la pratique administrative de toutes les catégories de citoyens, qu'il s'agisse du passeport, du permis de chasse, du permis de conduire ou d'autres pièces aussi communément imposées à d'innombrables bénéficiaires d'une autorisation quel-

(1) « Cette rectification serait faite dans l'intérêt même du titulaire. On a constaté que la gendarmerie avait dressé contravention à des marchands ambulants dont la profession actuelle ne correspondait plus à celle qui avait été portée au récépissé » (Rapport de M. LOUVEL).

conque. Au même titre, et dans les mêmes conditions, une taxe pourrait être imposée à l'occasion de la délivrance de la carte et de son renouvellement. Dès lors, une pareille réforme pourrait trouver sa place normale dans une loi de finances. »

Examen critique des vœux et propositions de réforme d'ordre général

On remarque que les groupements commerciaux intéressés et l'Inspection Générale des Services Administratifs sont d'accord pour estimer que les récépissés de déclaration d'ambulants devraient être soumis à la formalité du renouvellement *périodique* et *facultatif*.

Nous croyons que cette proposition mérite d'être prise en considération *à condition, toutefois, qu'elle n'ait pas pour effet de faire passer les marchands ambulants du régime de la déclaration à celui de l'autorisation.*

La loi de 1912 n'a pas été faite pour les ambulants; elle s'est proposée, moins de fixer les modalités d'exercice d'un commerce déterminé, que d'imposer, dans l'intérêt exclusif du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques, certaines obligations à des catégories de personnes qui, par leurs caractères ethniques ou les conditions de leur existence, pouvait inspirer, parfois, de légitimes inquiétudes aux autorités administratives.

Il a été dit que les commerçants et industriels ambulants, tels qu'ils sont définis par l'article 1^{er} de la loi du 16 Juillet 1912, devaient rester à l'écart de la législation restrictive qui a vu le jour à l'intention des forains et des nomades, lesquels n'ont, le plus souvent, aucun domicile fixe, aucun établissement commercial et ne sont pas inscrits au registre du commerce. A cette occasion, le législateur a maintes fois prodigué ses louanges à ces commerçants honorables, providence des campagnes, à qui les habitants des hameaux les plus isolés doivent de connaître les bienfaits d'une concurrence prétendue libre !

Il ne paraît pas admissible que, sous prétexte de remanier une loi d'ordre public, le législateur puisse (surtout dans les conditions actuelles de confection des lois) apporter une nouvelle exception au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Il faut envisager le problème dans son ensemble. Les pouvoirs publics prétendent-ils s'ériger davantage en régulateurs du mouvement économique? Le procès de la « soviétisation » de l'économie n'est plus à faire;

moins que tout autre ouvrage, cette thèse doit s'y arrêter. Mais ce que nous croyons devoir signaler c'est le danger de l'accumulation d'infractions localisées au principe; depuis quelques années à propos de telle question ou de telle autre, on voit s'étendre, peu à peu, le domaine de la réglementation en matière commerciale. Et par quels procédés? Souvent par celui de l'insertion dans la loi de finances ou dans un « train » de décrets-lois. Il y a loin de ces moyens détournés aux larges débats doctrinaux de l'Assemblée constituante. Nous souhaiterions que le Parlement, s'il considère aujourd'hui la liberté du commerce et de l'industrie comme un symbole périmé, eut le courage d'instituer, comme son prédécesseur de 1791, une discussion générale sur le maintien ou l'abandon définitif de ceux de nos principes traditionnels qui subsistent encore.

Des vœux que nous avons examinés, bien peu sont inspirés par le souci de l'intérêt général, ou dominés par une conception d'ensemble sur l'organisation des relations commerciales. Ils sont tous le fruit des doléances des égoïsmes locaux, qui, chacun dans leur sphère d'influence, seraient trop heureux de pouvoir jouir d'un confortable monopole. C'est pourquoi l'intérêt des consommateurs exige que les commerçants ambulants puissent pratiquer leur profession sans entraves autres que celles justifiées par des *considérations d'ordre public*.

Or, ce sont justement ces dernières qui paraissent justifier des restrictions nouvelles à l'application absolue, en notre matière, du principe de la liberté commerciale; on pourrait admettre, en effet :

1°. — Que les récépissés de déclaration d'ambulant fussent soumis à la formalité du renouvellement annuel, renouvellement qui ne pourrait pas être refusé si le requérant se trouvait dans les conditions de l'article 1^{er} de la loi.

2°. — Que certains commerces fussent interdits aux ambulants, notamment, ceux des vêtements ou des pièces de lingerie ou de literie non désinfectés, des lunettes, des poisons, médicaments ou bandages herniaires, des armes, des matières explosives, des métaux précieux (1); que, par analogie, l'exercice d'un art médical par ambulance fût prohibé. Toutes ces restrictions, dont nous n'entendons pas donner une liste limitative, rentreraient dans la notion d'ordre public.

(1) La loi de 1915 interdit la vente par ambulance des liqueurs autres que celles à base de vin titrant moins de 23 degrés.

3°. — Que la délivrance du récépissé de déclaration fût refusée aux personnes qui ne justifieraient pas qu'elles ne sont atteintes d'aucune maladie contagieuse (1).

Quant au souhait formulé par les Groupements commerciaux, tendant à limiter à un ou même à plusieurs départements la validité des récépissés de déclaration, nous pensons qu'il ne mérite pas d'être pris en considération comme étant, lui aussi, incompatible avec un régime de liberté des transactions commerciales. Par contre, la transformation de ces documents en cartes d'identité assujetties à une taxe fiscale modérée, paraît désirable.

Observons enfin, que certains des vœux signalés ont reçu satisfaction, le décret du 15 Mai 1936, portant règlement d'administration publique en application du décret-loi du 30 Octobre 1935, ayant déterminé les conditions de délivrance des certificats de domicile et organisé une procédure de retrait des récépissés dont les possesseurs ont cessé de se trouver dans les conditions de l'article 1^{er} de la loi de 1912.

§ II. — *LES VŒUX RELATIFS AUX AMBULANTS ETRANGERS*

La crise économique a fait renaître des idées d'autarchie qui, dans notre matière, se sont traduites par des vœux tendant :

1°. — A ce que le récépissé de déclaration de marchand ambulant, délivré par les Préfectures aux assujettis étrangers remplissant les conditions de la loi du 16 Juillet 1912, ne soit valable que pour les départements ou communes limitrophes du département où il a été émis, de manière à rendre plus active la surveillance exigée par la loi, laquelle impose au marchand ambulant un domicile fixe, un établissement commercial stable, un magasin ou un dépôt où le titulaire peut se réapprovisionner (et non pas un local quelconque où les marchandises sont entreposées et renouvelées à mesure des besoins) : Conseil municipal de Brest (6 Février 1932); VI^e Groupement régional économique (8 Janvier 1932); Chambres de Commerce de Mende (24 Novembre 1931), Troyes (5 Janvier 1932), Saint-Brieuc (9 Décembre 1931), Brest (14 Janvier 1932), Arles (5 Janvier 1932), Saumur (22 Janvier 1932), Sète (29 Janvier

(1) On pourrait utilement s'inspirer, si l'on entrait dans la voie que nous indiquons, des législations belge et suisse.

1932), Ambert (5 Janvier 1932), Brioude (22 Janvier 1932), Poitiers (8 Avril 1932), Lorient (27 Avril 1932), Bergerac (4 Février 1932) et Granville (25 Février 1932);

2°. — A ce qu'à son entrée en France le marchand ambulant étranger justifie de l'absence de toute condamnation criminelle ou correctionnelle dans son pays (1) : Association Amicale des Commerçants de Longwy et environs (Décembre 1931);

3°. — A ce que le marchand ambulant étranger ne soit admis au registre du commerce qu'après un séjour ininterrompu de cinq années en France : Association Amicale des Commerçants de Longwy et environs (même délibération);

4°. — A ce que les autorités assurent, d'ores et déjà, la stricte application de la réglementation qui interdit aux étrangers d'adopter, sans autorisation spéciale, une profession différente de celle pour l'exercice de laquelle ils sont entrés en France, à ce qu'elles se montrent, d'autre part, particulièrement attentives en ce qui concerne la délivrance ou le renouvellement des permis de séjour aux étrangers venus dans notre pays autrement qu'avec un contrat de travail et qui manifesteraient l'intention d'y demeurer pour exercer une profession commerciale ambulante ou sédentaire (2) : Chambre de Commerce de Nancy (3 Mai 1932);

5°. — A ce que le colportage soit interdit aux étrangers venus en France avec un contrat de travail : Association des Commerçants de Briey (9 Novembre 1931) ; Conseil Général de la Drôme (19 Mai 1932);

(1) Un projet de loi vient d'être élaboré par le Ministère du Travail et serait tout prêt à être soumis à l'approbation du Parlement. Il aurait pour but d'obliger les étrangers qui sollicitent leur inscription au registre du commerce à produire un extrait de leur casier judiciaire.

(2) D'après la législation actuelle, l'inscription au registre du commerce ne peut pas être refusée aux étrangers qui, entrés en France avec une carte de non-travailleur, prétendent y exercer une profession commerciale. Le Ministère de l'Intérieur a envisagé un moyen détourné pour remédier à cette situation, sans faire ouvertement échec aux conventions d'établissement qui lient le Gouvernement français à l'égard de nombreux pays ; il s'agirait de créer une *seconde espèce de carte de non-travailleur*, carte qui serait dite, par exemple, « de visiteur temporaire » plus avantageuse que la carte de touriste, puisqu'elle aurait notamment, la durée de validité normale (3 ans) mais qui permettrait seulement à son titulaire de résider en France, sans *qu'il puisse s'y livrer à une occupation lucrative*.

6°. — A ce que le Gouvernement arme les municipalités de lois efficaces pour combattre la concurrence et l'envahissement de plus en plus grand des foires et marchés par les ambulants et étalagistes étrangers : Conseil Municipal de Brest (6 Février 1932) ;

7°. — A ce que les villes contingentent d'une manière efficace les places pouvant être occupées par les étrangers et interdisent formellement l'exercice de cette profession en dehors des endroits à ce destinés : Association Amicale des Commerçants de Longwy et environs (même délibération que précédemment) ;

8°. — A ce qu'aucun étranger ne puisse être inscrit en France au registre du commerce sans avoir satisfait, au préalable, à une enquête approfondie sur sa moralité et ses ressources et sans avoir présenté un casier judiciaire absolument net ; à ce que, en dehors d'une réglementation spéciale pour les départements frontières, les étrangers commerçants ambulants soient soumis à l'obligation d'obtenir une carte spéciale valable pour un an et pour un seul département : Assemblée des Présidents des Chambres de Commerce de France (6 Novembre 1934) ;

9°. — A ce que le colportage soit interdit de la façon la plus rigoureuse, à tous les étrangers : Chambre de Commerce de Boulogne-sur-Mer (40 Juin 1932).

Que penser de ces différents vœux ? L'accueil qu'ils doivent trouver auprès des pouvoirs publics dépend de la conception que se font ces derniers de la liberté du commerce et de l'industrie. Dans l'esprit des auteurs de la loi des 2-17 Mars 1791, cette liberté devait être absolue ; elle était établie, par suite, aussi bien en faveur des étrangers que des nationaux. Cette thèse doit rester, en principe, celle des nations civilisées, par opposition au droit des peuples primitifs, dans lequel les étrangers sont frappés d'incapacités nombreuses. Mais elle a été battue en brèche, depuis la guerre, sur le plan des faits, par des expériences dont les résultats conduisent certains économistes à formuler des conclusions diamétralement opposées aux principes traditionnels de notre pays. Dans ces systèmes, la protection de l'industrie nationale devient un leit-motiv inlassablement invoqué, dont on recherche des applications non seulement dans le domaine des industries fondamentales, mais aussi sur le terrain du petit commerce. C'est ainsi qu'on est arrivé à reconnaître

à la législation française le droit d'établir, du point de vue de l'exercice des professions ambulantes, certaines inégalités de traitement entre les étrangers et les Français.

Deux observations semblent ici nécessaires :

a) Celles de ces prescriptions qui ont été inspirées par les soucis de la défense nationale ou de l'ordre public sont parfaitement légitimes et nous pensons, à cet égard, que la loi de 1912 a pu, tout en restant dans la ligne de la tradition libérale française, confier à l'autorité administrative le pouvoir discrétionnaire de fermer la frontière aux *nomades* de nationalité étrangère;

b) Pareillement, les dispositions qui constituent des mesures de réciprocité sont entièrement justifiées; c'est pourquoi l'Administration est restée dans son droit lorsqu'elle a décidé de ne pas faciliter l'accès aux professions ambulantes des turcs résidant en France, puisque le Gouvernement d'Ankara n'a pas hésité à priver de leurs moyens d'existence des centaines de marchands ambulants que l'Etat français a dû rapatrier à ses frais (1).

Mais, ces deux réserves étant formulées, nous pensons que, sur le plan purement commercial, l'égalité de traitement entre les Français et les étrangers qui se livrent à une industrie ou à un commerce ambulants devait être maintenue. Il n'en a pas été ainsi, le décret-loi du 30 Octobre 1935, pris en conformité d'un des vœux émis par l'Association Amicale des Commerçants de Longwy et environs, ayant décidé que, seuls, les étrangers qui justifieraient d'un séjour ininterrompu de cinq années en France, dans une colonie ou dans un pays de protectorat français, pourraient, à l'avenir, être mis en possession d'un récépissé de déclaration d'ambulant. Il est vrai que ce décret-loi n'est opposable qu'à un petit nombre de ressortissants étrangers, à savoir ceux des pays qui n'ont pas conclu avec la France de traités de commerce comportant les clauses de la nation la plus favorisée ou d'assimilation au national.

(1) L'Administration ne peut, d'ailleurs, pas *refuser* aux Turcs la délivrance des récépissés de déclaration. Mais elle peut se montrer particulièrement exigeante sur les justifications à fournir par les requérants.

§ III. — LES VOEUX D'ORDRE FISCAL

Depuis plusieurs années, les représentants du commerce sédentaire se plaignent du fait que les industriels ou commerçants qui travaillent par ambulance ne paient pas de justes impôts, et que le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques se trouve ainsi méconnu (1). Aussi, toutes les Chambres de Commerce, tous les groupements industriels ou commerciaux que nous avons cités, ont-ils invité les pouvoirs publics à étudier la possibilité de placer les ambulants, les forains et les nomades sous un régime d'exception. Ils ont demandé, notamment :

1°. — Qu'il soit édicté des dispositions de nature à assurer le paiement régulier et effectif, par les ambulants de toutes catégories, des impôts et taxes perçus non seulement au profit de l'Etat, mais aussi des départements et des communes; que, dans ce but, ces négociants soient astreints à tenir, conformément au Code de commerce, une comptabilité qui permette aux agents de l'Administration, de procéder, le cas échéant, à un contrôle de leurs déclarations, comme ils le font si fréquemment chez les commerçants ordinaires : Chambre de Commerce de Nancy (3 Mai 1932) et Dunkerque (21 Juin 1932);

2°. — Qu'en dehors de la patente proprement dite, il soit créé une licence de colportage comprenant des taxes départementales et cantonales de colportage : Confédération des Groupements Industriels et Commerciaux de France (19 Mai 1932); Chambres de Commerce de Lyon (23 Mars 1932), Elbeuf (12 Avril 1932) et Caen (10 Mai 1932);

3°. — Que les municipalités soient autorisées à percevoir une taxe de vente remplaçant celles de voirie ou d'emplacement : Chambres de Commerce de Lyon, Elbeuf et Caen (2);

(1) En 1931, le « *Bulletin de la Statistique Générale* » a signalé que 42 % environ des revenus des commerçants sédentaires passaient dans les caisses de l'Etat.

(2) Rappelons qu'en jurisprudence, les commerçants ambulants sont astreints, au même titre que ceux qui fréquentent les foires et marchés, au paiement des droits de place et de stationnement.

4°. — Que, pour permettre le contrôle fiscal, les colporteurs soient obligés d'être porteurs d'un « carnet d'achat » et d'un « carnet de vente » sur lesquels ils feraient inscrire leurs opérations par leurs vendeurs ou leurs acheteurs : Assemblée des Présidents des Chambres des Métiers de France (30 Mai 1933);

5°. — Que les taux de la patente soient augmentés : Chambre de Commerce d'Arras (2 Juin 1932).

Quelle suite a pu être réservée à ces vœux ?

Le Ministre des Finances a fait connaître, d'une manière générale, que les ambulants supportent une masse d'impôts et de taxes suffisante et que ses services ne sont pas dépourvus de tout moyen de surveillance sur les intéressés, en particulier, depuis le vote de la loi du 31 Décembre 1921, que nous avons étudiée plus haut. Dans ces conditions, le Ministre de l'Intérieur, dont le rôle est uniquement d'assurer l'application des mesures de police prévues par la loi de 1912, n'a pu qu'inviter les Préfets à se faire présenter toutes les justifications requises pour la délivrance des récépissés de déclaration.

SECTION II

PROPOSITIONS DE LOI DE MM. EVAIN ET FABRY ET DE M. WALLACH

MM. Evain et Fabry déposèrent, en Mai 1932, sur le bureau de la Chambre des Députés, une proposition de loi tendant à autoriser la *confiscation* des « marchandises mises en vente sur la voie publique sans autorisation ou en contravention des lois, règlements et arrêtés et qui auront été saisies ». Cette proposition qui vise les camelots et les colporteurs plutôt que les marchands ambulants (1) ne nous retiendra pas davantage et nous bornerons notre exposé à la proposition formulée par M. Wallach, proposition dont la prise en considération a été fortement appuyée, auprès des pouvoirs publics, par les représentants des groupements commerciaux.

(1) Elle est destinée principalement à atteindre les « vendeurs à la sauvette ».

Le texte présenté par M. Wallach figure en annexe au procès-verbal de la première séance de la Chambre des Députés du 28 Mars 1933 :

« *Article premier.* — A compter de la promulgation de la présente loi, la délivrance des carnets anthropométriques prévus par l'article 3 de la loi du 16 Juillet 1912 et la délivrance à des étrangers de permis de commerce ambulant établis conformément aux articles 55 et suivants du Code professionnel local en vigueur dans les trois départements recouvrés, sont suspendus. Les carnets anthropométriques et les permis de commerce ambulant actuellement entre les mains d'étrangers seront retirés progressivement dans le délai de trois mois.

Art. 2. — De même, à compter de la promulgation de la présente loi, il ne sera plus délivré de récépissé de déclaration de commerce ambulant par les préfets et sous-préfets aux étrangers possédant une résidence fixe en France.

Art. 3. — L'article *premier* de la loi du 16 Juillet 1912 est modifié comme suit : « Tous individus domiciliés en France ou y possédant une résidence fixe, qui voudront, *sous réserve qu'ils soient de nationalité française*, exercer une profession, une industrie, ou un commerce ambulant... ».

Art. 4. — Les récépissés de déclaration de commerce ambulant actuellement entre les mains d'étrangers seront retirés progressivement dans le délai de trois mois ».

Le but apparent de cette proposition est d'éliminer les marchands ambulants étrangers du marché français; elle se présente comme l'extension à l'ensemble du territoire du régime pratiquement en vigueur à Paris. M. Eugène Pierre, fit, en 1935, au nom de la Commission du Commerce et de l'Industrie, un rapport favorable à l'adoption du texte déposé par son collègue. Frappé de caducité, ce rapport fut repris par son auteur, le 26 Juin 1936, et renvoyé à la Commission compétente qui n'a pas encore fait connaître l'état de ses travaux.

Nous estimons, conformément à la manière de voir précédemment exposée, que la proposition Wallach ne doit pas être consacrée en droit positif, car elle porte, sur le terrain des principes, à raison de son caractère général et définitif, une atteinte trop grave au postulat de la liberté du commerce.

Conclusion

Nous arrivons ainsi au terme de notre étude.

Les conclusions susceptibles d'être formulées doivent concerner, semble-t-il, d'une part, la portée de la loi du 16 juillet 1912, et d'autre part, le rôle des services administratifs qui ont dû en assurer l'application et, notamment, de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur.

La loi du 16 juillet 1912 a dévié, au cours de la discussion des propositions qui lui ont donné naissance, du terrain de la répression du vagabondage, de la mendicité et du nomadisme, jusqu'à celui de la réglementation du commerce. Cette déviation s'est opérée sous l'influence de considérations de police, *sans que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie paraisse avoir été franchement envisagé*. C'est pourquoi il convient de rechercher les atteintes qui ont pu être apportées à la règle fondamentale posée par la loi des 2-17 mars 1791.

Une distinction doit être faite entre le régime des français et celui des étrangers.

A) **En principe, en ce qui concerne les Français**, aucune atteinte sérieuse ne paraît avoir été apportée par le législateur au droit d'exercer librement un commerce ou une industrie par ambulance. La loi du 16 juillet 1912, il est vrai, stipule que la délivrance des carnets de nomade n'est jamais obligatoire pour l'Administration, ce qui veut dire que l'exercice d'une profession dans les conditions définies par les articles 3 et suivants de cette loi est subordonné à une autorisation que les services ministériels et préfectoraux sont toujours libres de ne pas accorder. Mais, dans l'esprit du législateur, les nomades de nationalité française devaient rester l'exception ; pour ceux d'entre eux qui exercent une activité commerciale ou industrielle régulière, qui ont un domicile, sinon fixe, du moins certain, la loi a organisé un régime de faveur, susceptible d'être considéré comme de droit commun, celui des commerçants et industriels forains. Si bien que les nomades français proprement dits ne sont pas autre chose que ces « roulottiers » indésirables qu'aucune différence profonde ne sépare des bohémiens et romanichels dont on a pu dire qu'ils étaient « les enfants de la nuit et du mystère, filous de père en fils, voyageant dans tous les pays sans reconnaître aucune des lois en vigueur », et qu'ils n'avaient « qu'un but, le vol, qu'un conseiller, la ruse, et qu'une volonté, celle de la tribu ». Ils ne méritent pas d'être mentionnés dans un étude sur la liberté du commerce et de l'industrie.

Cette réserve étant faite, il convient de se demander si le régime auquel les commerçants et industriels ambulants ou forains ont été soumis par la loi de 1912 est resté dans la tradition libérale française, constamment affirmée, depuis l'époque révolutionnaire, par la jurisprudence des tribunaux administratifs et judiciaires.

1°. — *Le régime des ambulants.*

L'élément fondamental de ce régime est, on l'a vu, l'obligation pour les assujettis à l'article premier de la loi, de souscrire à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement de leur domicile ou de leur résidence une déclaration préalable comprenant leurs nom, prénoms, profession, domicile, résidence, date et lieu de naissance, déclaration dont il leur est délivré récépissé sur la seule justification de leur identité. Le but de cette déclaration est, dans l'intérêt même des commerçants à qui elle est demandée, d'informer l'administration, à qui incombe le soin d'assurer la police de la voie et des lieux publics, des activités commerciales devant y être normalement exercées. *Simple acte d'information*, la déclaration ne peut pas être assimilée, malgré son caractère obligatoire et les sanctions dont elle est assortie, à une demande d'autorisation. Tel a bien été le point de vue du législateur qui a implicitement décidé que la délivrance des récépissés de déclaration ne pourrait pas être refusée aux commerçants régulièrement domiciliés en France.

Les tribunaux administratifs ont eu à se prononcer sur cette question (1). Le Conseil d'Etat a décidé que le régime de la déclaration n'autorise pas, en principe, l'administration à refuser d'accepter cette déclaration et à empêcher ainsi l'intéressé d'exercer son activité. Ce refus peut intervenir, toutefois, dans les cas suivants ;

a) La déclaration ne contient pas toutes les indications que la loi prescrit d'y comprendre ;

b) L'activité qui se propose n'est pas, en réalité, celle pour laquelle existe le régime dont on invoque l'application.

Ces deux exceptions au principe du non-refus sont facilement justifiables et n'en réduisent pas la portée. Il va sans dire, tout d'abord, que l'Administration est fondée à exiger une déclaration correcte, sans laquelle il lui est impossible de se considérer comme

(1) Conseil d'Etat, 24 octobre 1930, S. 1931, III^e, p. 1.

suffisamment informée; il faut donc que la déclaration soit valable en la forme. Mais il faut aussi « qu'elle soit valable par son objet et par la qualité de la personne qui la fait » (1). La loi subordonne à une déclaration préalable l'exercice de telle ou telle activité; s'il s'agit d'une activité de nature différente, les principes généraux commandent de ne la soumettre à aucune formalité administrative et de refuser, en ce qui la concerne, les déclarations faites par ignorance ou fausse interprétation des textes. D'autre part, l'auteur de la déclaration étant qualifié seulement pour déclarer une certaine activité, ne l'est plus s'il exerce, en réalité, une autre activité. Dans tous ces cas la déclaration n'est pas valable, et l'administration ne doit pas en délivrer récépissé. Mais, en dehors de ces deux hypothèses, le refus ne peut être opposé; c'est ainsi qu'il ne saurait être justifié par « l'insuffisance de la répression prévue par la loi à l'égard des irrégularités commises dans l'exercice de l'activité » (2) ni par le fait que l'administration estime que le déclarant va nécessairement, à raison des conditions matérielles de son exploitation, enfreindre les prescriptions légales.

Le régime de la déclaration ne paraît donc pas constituer une entrave sérieuse au libre exercice d'une profession industrielle ou commerciale par ambulance. Il n'en serait pas de même si on lui substituait un régime d'autorisation préalable mais le législateur a affirmé, à maintes reprises, son intention de n'imposer aux assujettis à l'article premier de la loi du 16 juillet 1912 aucune mesure exorbitante du droit commun et, par ailleurs, le Conseil d'Etat tient la main à ce que l'administration ne parvienne pas, par le moyen du refus de délivrance des récépissés, aux résultats que permettrait d'obtenir un refus d'autorisation.

2°. — *Le régime des forains.*

L'article 2 de la loi de 1912 spécifie que les marchands et industriels forains « devront demander un carnet d'identité reproduisant leur signalement avec photographie à l'appui et énonçant leurs nom, prénoms, lieu et date de naissance, ainsi que leur dernier domicile ou leur dernière résidence avec l'indication du genre de commerce ou d'industrie qu'ils entendront exercer. Ce carnet sera délivré par le préfet pour l'arrondissement du chef-lieu du département et par le sous-préfet pour les autres arrondissements ».

(1) Bonnard, note sous l'arrêt C. E., 24 octobre 1930.

(2) Bonnard, note précitée.

Les forains sont donc, comme les ambulants, tenus de mettre l'administration au courant de l'activité qu'ils vont exercer et cela notamment dans le but de leur éviter tout risque d'assimilation avec les nomades, pour lesquels, seuls, le régime préventif de l'autorisation a été organisé. Mais pour eux, le récépissé consiste en une pièce destinée, à raison de leur défaut de domicile, à faciliter le contrôle de leur situation : le carnet d'identité.

La délivrance de ce carnet est-elle obligatoire pour les services préfectoraux ? « Ce carnet *sera délivré...* » prescrit l'article précité. En présence de ces termes, il n'est pas possible d'hésiter et l'on doit décider que l'autorité administrative commettrait un excès de pouvoir en refusant de mettre un commerçant ou industriel forain, dont la situation est régulière, en possession du carnet d'identité que la loi du 16 juillet 1912 lui donne le droit d'obtenir. Encore faut-il que sa situation soit régulière ; c'est un droit et un devoir pour les services des préfectures de constater les éléments du genre de vie du forain prétendu et de vérifier leur conformité avec la loi. A cet égard, on doit reconnaître aux agents de l'ordre administratif requis par les intéressés, le droit de refuser la délivrance des carnets d'identité, mais seulement dans les cas suivants :

a) Le demandeur a une résidence certaine en France ; il relève, dans cette hypothèse, de l'article premier de la loi et non de l'article 2 ;

b) Il n'est pas de nationalité française ou des doutes planent sur la réalité de son exploitation industrielle ou commerciale ; il faut alors l'assujettir aux dispositions plus rigoureuses qui concernent les nomades ;

c) Il ne rentre pas, en fait, dans les hypothèses prévues par la loi de 1912 ; le caractère ambulant de sa profession n'est, par exemple, qu'insuffisamment caractérisé ; il y a lieu, dans ce cas de ne l'astreindre à aucune des formalités administratives édictées par ce texte.

Il ressort de ces observations que, pour les forains aussi bien que pour les ambulants, la loi du 16 juillet 1912 a respecté le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, puisqu'elle s'est bornée à leur imposer l'obligation *d'informer* les services de police administrative des caractères particuliers de leur profession, caractères qui résident, d'une part, dans l'utilisation nécessaire de

la voie publique, et, d'autre part, dans l'insuffisance ou même l'absence d'un établissement commercial stable susceptible de garantir le recouvrement des créances dont les intéressés peuvent faire l'objet au bénéfice de l'Etat, des collectivités ou des personnes de droit privé.

B) **Quant aux étrangers**, leur situation est légèrement différente. Le législateur de 1912 n'a pas voulu, en effet, que les nomades étrangers puissent bénéficier du régime des forains. Il ne semble pas, toutefois, qu'il y ait eu violation à *leur détriment* du principe de la liberté du commerce et de l'industrie. On a considéré que tout étranger voulant exercer en France une profession ambulante réellement lucrative devait y posséder un domicile fixe, un centre d'affaires stable. D'autre part, la création du statut de forain a répondu à l'idée qu'il fallait diminuer le plus possible le nombre des nomades français, lesquels ne peuvent, en cette qualité, être maintenus en dehors des frontières nationales, et, dans ce but, leur offrir la possibilité d'appartenir à une catégorie juridique pour laquelle aucune mesure particulièrement rigoureuse de police n'était prescrite; dans cet ordre d'idée, il y eut donc, de la part du législateur, non la volonté d'édicter une mesure restrictive à l'égard des étrangers, mais simplement le désir d'inciter certains membres de la grande famille française vivant plus ou moins en marge des lois, à régulariser leur situation et, l'ayant fait, à ne plus risquer d'être confondus avec les individus rangés sous la dénomination péjorative de « nomades ».

La législation des professions ambulantes est donc restée, d'une manière générale, dans la ligne des conceptions libérales du droit français. Mais quel a été l'importance du rôle tenu, à côté du législateur et dans son ombre, par l'administrateur ?

L'Administration s'est efforcée à rendre possible l'application de la loi du 16 juillet 1912 en édictant une série de textes et de décisions de principe qu'il est possible de répartir dans deux catégories; les uns ont eu pour but de combler certaines lacunes de l'œuvre législative; les autres ont eu pour effet de créer, parfois même en dehors ou à l'encontre de la loi, du droit nouveau.

A) Décisions administratives qui ont eu pour but de combler des lacunes de la législation.

La loi de 1912 avait, selon la procédure habituelle, laissé au Gouvernement le soin de régler par décrets portant règlement d'administration publique les conditions dans lesquelles elle serait mise en vigueur.

Ce fut l'objet, notamment, des règlements des 16 février 1913, 7 juillet 1926 et 15 mai 1936 et, surtout, de la circulaire du 18 juillet 1926.

Ce fut, dans le domaine des mesures de prophylaxie imposables aux ambulants, aux forains et aux nomades, l'objet du règlement du 3 mai 1913 et de la circulaire du 22 octobre de la même année. L'article 11 de la loi du 16 juillet 1912 s'était contenté de prévoir, en termes très généraux l'intervention après avis du Conseil Supérieur d'hygiène publique de France, d'un décret portant règlement d'administration publique, et de fixer la nature des pénalités qui seraient encourues par les contrevenants à cette réglementation spéciale. C'est à l'Administration qu'incomba la charge d'énumérer les règles positives qui seraient suivies en cette matière; malheureusement, l'œuvre importante qu'elle réalisa resta surtout théorique à raison de la carence dont firent preuve les services départementaux

d'hygiène, les municipalités et les bureaux d'hygiène de qui dépendait, en fait, sous le contrôle de l'autorité préfectorale, l'application pratique des textes de 1913.

B) Décisions administratives qui ont eu pour effet de créer du droit nouveau.

Ces décisions ont été prises, d'abord, conformément aux prescriptions de la loi du 16 juillet 1912. Cette dernière ayant reconnu à l'Administration le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser la délivrance des carnets anthropométriques et collectifs de nomades, les circulaires des 18 juillet 1926 et 24 août 1931 stipulèrent, qu'à l'avenir, l'entrée du territoire français serait interdite aux nomades qui ne justifieraient pas, par pièces authentiques, qu'ils possèdent la nationalité française.

Mais des textes particulièrement importants, élaborés par l'Administration en dehors et même, pour certaines de leurs dispositions, à l'encontre de la volonté du législateur, sont intervenus par la suite; ce sont le décret-loi du 30 octobre 1935, le décret en Conseil d'Etat du 15 mai 1936 et la circulaire du 24 août 1931.

C'est le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a imposé aux étrangers désirant exercer en France une profession ambulante, la justification d'un séjour ininterrompu de cinq années en France, dans une colonie ou dans un pays de protectorat français.

C'est l'auteur de la circulaire d'août 1931 qui, faisant preuve d'un esprit d'initiative hardi, a décidé que la qualité de marchand ambulant serait refusée, dorénavant, aux personnes qui, bien que remplissant les conditions fixées par l'article premier de la loi du 16 juillet 1912, ne justifieraient pas de la possession d'un établissement commercial stable.

C'est enfin le décret de 1936 qui a subordonné la délivrance des récépissés de déclaration à la production d'un titre de propriété ou d'un bail ayant plus de six mois de date et organisé la procédure du retrait de ces pièces dans les cas où leur titulaire cesse de remplir les conditions requises pour leur obtention.

C) Examen, du point de vue de la liberté du commerce et de l'industrie, des dispositions administratives créatrices du droit nouveau.

Tout d'abord, *sur le terrain des principes*, la décision du 30 octobre 1935, que la procédure suivie a eu pour effet de doter de la force législative, constitue une atteinte très grave au postulat de la liberté

du commerce et de l'industrie, dont une des conséquences fondamentales était, jusqu'en ces derniers temps, le maintien de l'égalité entre les Français et les étrangers au regard de la législation commerciale.

La portée du décret-loi du 30 octobre est d'ailleurs limitée, on l'a vu ci-dessus, aux seuls ressortissants des Etats qui n'ont pas conclu avec la France des traités comportant la clause de la nation la plus favorisée ou d'assimilation au national. Si bien, qu'en fait, compte tenu de l'importante réserve théorique que nous venons de formuler, le bénéfice de la liberté du commerce est assuré pratiquement dans les mêmes conditions qu'aux nationaux, à la plupart des ambulants étrangers établis sur le territoire français.

Mais cette liberté s'est trouvée réduite, sans distinctions de nationalité entre les commerçants ambulants appelés à en bénéficier, par les décisions administratives du 24 août 1931 et du 15 mai 1936.

Rappelons que la circulaire n° 95, d'août 1931 est venue imposer aux personnes souscrivant une déclaration de marchand ambulant, l'obligation de fournir la preuve qu'elles possèdent un établissement commercial stable, un magasin ou dépôt, et non un simple local où est conservé un stock de marchandises renouvelées au fur et à mesure de leur écoulement. Nous avons examiné, dans la troisième partie du présent ouvrage, la controverse née de cette exigence, controverse soutenue contre les services administratifs de la Sûreté Nationale par M. Marc Rucart qui était, à l'époque, Président du Groupe de Défense Foraine de la Chambre des Députés. Nous ne pouvons que constater ici la difficulté de concilier la disposition critiquée avec le régime de la déclaration *pure et simple* que le législateur de 1912 a voulu instituer par l'article premier de la loi du 16 juillet, déclaration qui ne doit obligatoirement contenir que des justifications d'identité, de domicile ou de résidence et d'inscription au registre du commerce. De l'incompatibilité signalée, il résulte que la circulaire de 1931 contient une atteinte à la règle suivant laquelle la liberté du commerce n'est pas respectée, si la déclaration est assortie de prescriptions tendant à laisser à l'administration chargée de la recevoir un pouvoir d'appréciation ressemblant plus ou moins à un pouvoir d'autorisation préalable. Cette atteinte est, d'ailleurs, plus grave en théorie qu'en pratique, puisque le fait pour les marchands ambulants de figurer, au même titre que les commerçants sédentaires, sur le registre du commerce, suppose qu'ils se livrent habituellement à des opérations commerciales régulières dont l'existence d'un établissement stable paraît constituer le fondement nécessaire.

Quant au décret du 15 mai 1936, rendu après consultation du Conseil d'Etat, à l'effet de déterminer les modalités d'application du décret-loi précité de 1935, il a, en réalité, innové sur deux points en décidant que les récépissés de déclaration d'ambulant ne seraient, à l'avenir, délivrés qu'aux personnes domiciliées depuis plus de six mois, à titre de propriétaire ou de locataire, dans une commune de l'arrondissement et que, d'autre part, ces récépissés seraient retirés à leurs titulaires au cas où ces derniers ne se trouveraient plus, à un moment donné, dans les conditions requises pour la délivrance de ces pièces.

La première de ces prescriptions est le développement logique des dispositions de la circulaire du 24 août 1931; l'obligation d'être domicilié depuis un temps minimum apparaît, en effet, comme le corollaire du siège commercial stable. Elle appelle, du point de vue du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, les mêmes objections. Par contre, l'alinéa relatif au retrait des récépissés nous paraît, bien que constituant, dans une certaine mesure, du droit nouveau, plus facilement justifiable; étant donné une situation légale ou réglementaire permettant à l'individu qui s'en prévaut de jouir de certains droits et d'exercer certaines facultés, les principes généraux du droit commandent d'envisager la régularité de cette situation, non seulement au cours des opérations qui ont pour but de la faire naître, mais aussi à l'occasion des événements postérieurs à sa réalisation. Il ressort de cette observation que les services administratifs étaient, dans le silence de la loi de 1912, parfaitement en droit d'annuler les récépissés de déclaration détenus par des marchands ambulants se trouvant dans des conditions d'existence incompatibles avec les stipulations de l'article premier de cette loi; en matière de police et d'ordre public, en effet, aucun droit acquis ne peut naître, au profit des particuliers, de la possession d'état. Toutefois, par suite d'une interprétation erronée de la loi, l'idée était apparue que les titulaires d'un récépissé ne pouvaient pas en être privés, ce qui aurait eu pour conséquence, affirmait-on, contrairement à la volonté du législateur, de les astreindre en quelque sorte à solliciter le renouvellement de cette pièce; le décret du 15 mai 1936 a eu pour objet d'assurer, sur ce point particulier, une administration plus conforme au droit et, ce faisant, il n'a porté, semble-t-il, aucune entrave nouvelle à la règle fondamentale de 1791.

D) Appréciation de l'œuvre administrative. Elle trouve sa justification dans la nécessité de la défense de l'ordre public.

La réglementation administrative s'est donc traduite, ainsi que nous venons de le voir, par certaines atteintes assez graves au principe de liberté qui, dans l'esprit des auteurs de la loi du 16 juillet 1912, devait continuer à régir les relations commerciales visées par cette loi.

L'attitude de l'Administration mérite, toutefois, d'être bien comprise. Les dispositions édictées par ses soins sont de deux sortes. Les unes ne proviennent pas de son initiative, mais constituent, en réalité, des prescriptions de nature législative que les circonstances politiques ont fait insérer dans un texte élaboré par le Gouvernement seul. Elles figurent dans le décret-loi du 30 octobre 1935. Le vice d'inconstitutionnalité dont il est entaché (1) doit être imputé moins aux services administratifs qu'au mouvement d'opinion provoqué, dans toute la France, à la faveur de la crise économique, par les représentants du petit commerce affecté par la concurrence étrangère; si les Ministres de l'Intérieur, du Commerce, de l'Industrie et des Affaires Etrangères n'avaient pas entrepris de donner satisfaction, grâce à la procédure autorisée par la loi du 8 juin 1935, aux vœux pressants formulés par la quasi-unanimité des groupements commerciaux, le législateur serait intervenu à bref délai; une proposition de loi tendant à astreindre les ambulants étrangers en France à la condition des cinq ans de résidence en territoire français, avait, d'ailleurs, été votée, dans le courant de l'été de 1935, par la Chambre des Députés.

Quant aux dispositions provenant de l'initiative propre de l'Administration et, notamment, celles contenues dans la circulaire du 24 août 1931, on peut dire qu'elles complètent opportunément la réglementation du commerce ambulant; les conditions de résidence et de réalité de l'établissement commercial qu'elles exigent, ont pour but de permettre à l'administration de vérifier si les postulants possèdent, conformément à l'intention évidente bien qu'insuffisamment exprimée du législateur de 1912, la qualité juridique de commerçant; elles ne sont guère, en fait, plus rigoureuses pour les intéressés que la condition légale d'inscription au registre du commerce.

(1) Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie est un des éléments fondamentaux de la constitution tacite de la France.

C'est pourquoi, l'incompatibilité des prescriptions édictées par les services de la Sûreté, de leur propre initiative, avec le dogme de la liberté commerciale constitue une objection d'ordre essentiellement théorique. En pratique, en effet, la jurisprudence administrative, si critiquable qu'elle soit du point de vue des principes, n'a soulevé, de la part de la masse des assujettis, aucune réclamation; seul, le Groupe de Défense Foraine de la Chambre des Députés s'est ému des innovations réalisées par les décisions de 1931; mais il s'est contenté d'exercer son action sur le plan de la discussion avec le bureau compétent et non par la voie de l'interpellation directe du Ministre. Il paraît avoir très bien compris, d'ailleurs, comme l'ensemble des intéressés, les mobiles de l'Administration et la raison qui fournit la meilleure justification de son action. Cette raison, c'est le souci du maintien de l'ordre public. Son importance apparaît si l'on se reporte à la situation antérieure au vote et surtout à l'application de la loi de 1912. Alors, les campagnes étaient parcourues par des individus sur lesquels la police ne pouvait exercer, à titre préventif, aucun contrôle efficace; et des délits, des crimes, jalonnaient la route suivie par ces vagabonds insaisissables, avec lesquels d'honnêtes commerçants étaient trop souvent confondus. Depuis que la loi et la réglementation ont armé les services du Ministère de l'Intérieur de pouvoirs forts et étendus, la paix publique est rétablie; elle ne peut être sauvegardée qu'autant que les administrateurs responsables tiennent la main à la prévention des infractions qui, en matière de professions ambulantes, sont plus aisées à commettre que dans la plupart des autres activités humaines.

Ces considérations justifient, semble-t-il, l'action administrative, dont le but fondamental reste, dans une société civilisée, le maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques.

III

Il ressort des paragraphes précédents que l'Administration a usé, dans des buts louables, d'ailleurs, d'un « pouvoir d'arbitraire » susceptible d'engendrer une réglementation très restrictive des droits des particuliers. Il y a là, pour eux, un danger certain, et l'on doit se demander s'ils disposent de moyens de défense efficaces.

Ces moyens sont d'une part, d'ordre politique, et, d'autre part, de nature juridique.

Les premiers sont essentiellement des procédés d'action collective : intervention auprès des pouvoirs publics par l'intermédiaire des représentants des groupements constitués pour la défense des intérêts forains ; campagnes dans la presse professionnelle, etc... Les seconds sont principalement des modes d'action individuels relevant les uns de la réclamation hiérarchique, les autres du contentieux administratif de l'annulation (1).

Tout d'abord, les intéressés s'estimant lésés par une fausse application de la réglementation des professions ambulantes, peuvent porter leurs réclamations, en premier ressort devant le Préfet, supérieur hiérarchique du sous-préfet dans les cas où ce fonctionnaire est territorialement compétent, et, dans les autres cas, en premier et dernier ressort, devant le Ministre de l'Intérieur.

En second lieu, les particuliers ont à leur disposition, conformément aux principes généraux du droit administratif, le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Ce recours peut toujours être formé contre les décisions individuelles des autorités, par exemple, contre le refus du Préfet de délivrer à un marchand ambulant le récépissé de sa déclaration (2).

(1) Il ne faut pas omettre, dans le domaine du contentieux judiciaire, l'exception d'illégalité fondée sur l'article 471, 15°, du Code pénal.

(2) Dans le cas où le recours formé contre une décision de refus d'un récépissé de déclaration à un marchand ambulant aboutit à faire déclarer ce refus illégal, l'expédition de l'arrêt du Conseil d'Etat peut-elle tenir lieu au marchand du récépissé dont il n'a pu obtenir délivrance et le préserver, à ce titre, de toute poursuite pénale ? — M. Hauriou a consacré au principe de l'« approbation de droit » une note importante (S. 1912, III,

Mais serait-il recevable, également, dans l'hypothèse où il serait dirigé, non plus contre une mesure particulière, mais contre une décision générale de principe, discutable en droit, analogue aux décrets de 1913, de 1926 et de 1936, ou à la circulaire de 1931 ? Une distinction s'impose. S'agit-il, tout d'abord, d'un décret ? En ce cas, le recours pour excès de pouvoir est recevable, puisque les décrets ont le caractère d'actes administratifs, émanant d'une autorité administrative, et susceptibles de faire grief aux particuliers (1). S'agit-il, par contre, d'une circulaire ? Ici, on est bien en présence d'un acte administratif, œuvre d'une autorité administrative; mais la décision qu'il contient concerne seulement les agents de la hiérarchie; ils y trouvent des directives leur facilitant la solution des difficultés susceptibles d'apparaître à l'examen des cas particuliers; en aucune façon, les circulaires ne sont destinées au public, qui ne peut ni s'en prévaloir, ni se les voir opposer; par suite, elles ne sont pas de nature à faire grief aux individus et ces derniers ne peuvent pas, en principe, les déférer au Conseil d'Etat aux fins d'annulation.

p. 17). Il estime, dans la conclusion de cette note, que dans l'hypothèse où un particulier est en droit d'obtenir de l'Administration l'approbation d'un acte, le refus illégal ou entaché de détournement de pouvoir de cette approbation, donne au Conseil d'Etat le pouvoir, non seulement de dire que l'administration aurait dû approuver et, en conséquence, d'annuler son refus, mais encore de mettre le requérant, au nom de la loi, dans la situation où il se trouverait s'il avait obtenu l'approbation ou l'autorisation sollicitée — «... que de complications pour le pauvre administré qui attend qu'on lui donne satisfaction ! écrit M. Hauriou. Il serait bien meilleur que la décision du Conseil d'Etat, par elle-même, produisit les conséquences de droit nécessaires ».

Quelle que soit la valeur de cette conception, on n'en peut faire aucune application en notre matière. D'une part, et comme le reconnaît M. Hauriou lui-même, il faut pour que le bénéfice de l'approbation de droit puisse être invoqué, qu'il s'agisse d'un document tout préparé, que l'administration n'ait qu'à approuver; tel n'est pas le cas des récépissés de déclaration, établis par les services administratifs eux-mêmes. D'autre part, la loi du 16 Juillet 1912 est une loi de police et d'ordre public, dont les prescriptions sont impératives et doivent être strictement interprétées; de ce point de vue, on doit décider qu'aucune pièce ne peut tenir lieu du récépissé prévu par l'article 1^{er} de la loi; rappelons, à cette occasion, que le permis de commerce ambulants, dans les départements d'Alsace et de Lorraine est dépourvu de toute validité dans les anciens départements.

(1) On sait que, depuis 1907, le recours pour excès de pouvoir est recevable même contre les décrets portant règlement d'administration publique.

Telles sont les règles en la matière, mais encore faut-il, pour qu'elles jouent que les circulaires aient juridiquement cette qualité, c'est-à-dire qu'elles soient purement et simplement, des « instructions » pratiques, n'ajoutant rien à la légalité. Si l'Administration, par une ruse bien compréhensible, baptise « circulaire » un texte enjoignant aux préfets de subordonner l'application d'une loi à un certain nombre de conditions que le législateur n'avait pas prévues, le Conseil d'Etat recherche le détournement de pouvoir et, l'ayant constaté, annule la circulaire prétendue (1). Celle du 24 août 1931, croyons-nous, eut très probablement subi ce sort, tout au moins dans certaines de ses dispositions, si les intéressés s'étaient estimés lésés par les innovations qu'elle a rendues exécutoires.

(1) RIVERO : « *Les Mesures d'ordre intérieur* », Th. Paris, 1934.

Nous avons entrevu, dans le cours de ce travail, l'opposition fondamentale qui existe entre l'intérêt de la sauvegarde de la liberté du commerce et de l'industrie et les nécessités de l'ordre public. Nous croyons avoir démontré que le législateur et l'administrateur se sont efforcés et ont réussi à établir un statut des professions ambulantes qui, sans rien sacrifier des nécessités signalées, constitue, néanmoins, un *modus vivendi* acceptable pour les intéressés.

Nous terminerons en formulant le vœu que le législateur ait la sagesse de n'apporter aucune modification profonde à ce mécanisme ! Son intervention ne pourrait qu'être nuisible à l'équilibre réalisé et ouvrir une nouvelle période d'incertitude et de tâtonnements. Certes, des améliorations sont susceptibles d'être apportées au régime en vigueur. Nous les avons signalées dans le cours de cet ouvrage. Mais des réformes de structure seraient inopportunes. La diversité des textes qui concernent les professions ambulantes évoque l'idée d'un ensemble peu cohérent, mais cependant pratique, qu'il y aurait intérêt à ne pas désagréger, sous réserve, bien entendu, des modifications de détail dont la nécessité peut apparaître à l'examen des cas d'espèce. Tout au plus, pourrait-on souhaiter la *codification* administrative des trop nombreuses dispositions applicables ; mais ce travail, s'il venait à être entrepris, exigerait précisément une stabilité juridique inconciliable avec une refonte de la législation.

Vu :

Le Président de la thèse :

A. GUILLOIS

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit :

P. LOUIS-LUCAS

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 4 Mai 1938

Le Recteur de l'Académie :

SPENLÉ

Bibliographie

I. — Documents utilisés à titre principal

ARSAC (Henri). — *La loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Ses causes, ses précédents, sa portée et son application pratiques*. Thèse, Lyon, 1933.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR :

1° Archives du 3° Bureau de la Direction Générale de la Sûreté Nationale.

2° Rapports présentés au Ministre par l'Inspection Générale des Services administratifs en 1924 et 1934.

II. — Documents utilisés à titre accessoire

Dr MARIE et MENIER (Robert). — *Les Vagabonds*. Paris, 1908.

MORGAND (Léon). — *La loi municipale. Commentaire de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des Conseils municipaux*. 10^e édition, 1923.

RIVERO. — *Les mesures d'ordre intérieur*. Thèse, Paris, 1934.

CHALLIER (Félix). — *La nouvelle loi sur la circulation des nomades (16 juillet 1912)*. Paris, Thèse, 1913.

COEHERN (Girard de). — *Les nomades et la loi pénale (Loi du 16 juillet 1912)*.

VOHL (lieutenant-colonel). — *Police des ambulants, forains, nomades et des professions connexes*. 1932.

Le Journal des Communes.

Rapport du Ministre de l'Intérieur à la Commission des Comptes définitifs de la Chambre des députés (1912).

Comité de Législation Commerciale au ministère du Commerce : procès-verbaux des délibérations.

PEUCHET (Jacques). — *Collection des lois, ordonnances et règlements de police depuis le XIII^e siècle*. Paris, 1818.

Organes de la presse professionnelle :

1) *L'Industriel Forain* (69, boulevard de Strasbourg, Paris).

2) *Le Marchand Forain* (25, rue de Bretagne, Paris).

3) *L'Avenir Forain* (11, rue Meslay, Paris).

Les archives du Ministère de l'Intérieur ont constitué la source principale de notre documentation. Elles comprennent, réparties dans un certain nombre de cartons, d'une part, les décisions de principe prises à l'occasion d'affaires déterminées, d'autre part, les duplicata des dépêches ministérielles recommandant une solution pour chacun des cas particuliers signalés par les préfets.

Table analytique des matières

(Les chiffres renvoient aux pages)

INTRODUCTION

A) Les motifs déterminants de la réglementation des professions ambulantes	5
1° L'insécurité des campagnes	5
2° L'intérêt des commerçants sédentaires	5
3° La protection de la salubrité publique	6
B) Les motifs secondaires de la réglementation des professions ambulantes	6
1° L'espionnage	6
2° L'intérêt du fisc	6
3° L'exemple des législations étrangères	7
Plan de l'ouvrage	9

PREMIERE PARTIE

DEVELOPPEMENT HISTORIQUE

Considérations préliminaires	11
------------------------------------	----

CHAPITRE PREMIER

Les ordonnances royales et la loi du 19 Brumaire an VI

SECTION I. — LA LÉGISLATION MONARCHIQUE	15
SECTION II. — LA LOI DU 19 BRUMAIRE AN VI	18

CHAPITRE II

La loi du 25 juin 1841 sur les ventes en détail à cri public des marchandises neuves

SECTION I. — ANALYSE DE LA LOI DE 1841	21
SECTION II. — APPLICATION DE LA LOI DE 1841	22
§ I. — L'arrêt de la Cour de Cassation du 6 juillet 1907 —	22
§ II. — L'arrêt de la Cour d'appel de Caen du 21 novembre 1935	23

CHAPITRE III

Le colportage d'imprimés et la loi du 29 juillet 1881

SECTION I. — SITUATION LÉGALE DES COLPORTEURS D'IMPRIMÉS ..	25
SECTION II. — DOMAINE ET LIMITES DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE A L'ÉGARD DES COLPORTEURS D'IMPRIMÉS	27

CHAPITRE IV

Le brocantage par ambulance et la loi du 15 février 1898

SECTION I. — LA NOTION DU BROCONTAGE	31
SECTION II. — LE BROCONTAGE AMBULANT	32
§ I. — <i>Le brocantage ambulant avant la loi du 15 février 1898</i>	33
§ II. — <i>Analyse de la loi du 15 février 1898</i>	37
§ III. — <i>Application de la loi du 15 février 1898</i>	40
A) Les bulletins d'inscription sont passibles du timbre de dimension	40
B) La délivrance des médailles de brocanteur ambulant.	41
C) La loi du 16 juillet 1912 n'a pas abrogé la loi du 15 février 1898	44
D) Inconvénients qui résultent pour les brocanteurs ambulants de l'obligation de tenir un registre détaillé de leurs opérations	45
SECTION III. — LE BROCONTAGE AMBULANT SUR LE MARCHÉ DU CARREAU DU TEMPLE, A PARIS	46

CHAPITRE V

La loi du 30 décembre 1906 sur les ventes au déballage ou sous forme de soldes, liquidations ou ventes forcées

SECTION I. — ELABORATION ET ANALYSE DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1906	51
§ I. — <i>Elaboration de la Loi</i>	52
§ II. — <i>Analyse de la loi du 30 décembre 1906</i>	52
SECTION II. — APPLICATION DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1906	53

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN D'ENSEMBLE DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 ET DE LA REGLEMENTATION NEE DE CETTE LOI

CHAPITRE PREMIER

Historique de la loi du 16 juillet 1912. — Son caractère fondamental de loi d'ordre public

SECTION I. — ELABORATION ET VOTE DE LA LOI DE 1912	69
§ I. — <i>Le système pénal antérieur à la loi de 1912</i>	69
§ II. — <i>Examen des propositions et du projet de loi</i>	71
§ III. — <i>Le vote de la loi</i>	78

SECTION II. — CARACTÈRE D'ORDRE PUBLIC DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 ET CONSÉQUENCES QUI EN RÉSULTENT	79
A) Application partielle de la loi de 1912 en Alsace-Lorraine	79
B) Exemption du droit de timbre pour les pièces exigées par la loi de 1912	79
C) Conséquence, sur le plan du droit international privé, du caractère d'ordre public de la loi de 1912 ..	80

CHAPITRE II

Analyse de la loi du 16 juillet 1912

SECTION I. — RÉGIME JURIDIQUE DE PRINCIPLE DES PERSONNES ASSUJETTIES A LA LOI (articles 1 à 8)	81
§ I. — <i>Les ambulants</i>	81
1) Définition des ambulants	81
2) Formalités imposées aux ambulants	82
§ II. — <i>Les nomades</i>	82
1) Définition des nomades	82
2) Formalités imposées aux nomades	83
A) Le carnet anthropométrique d'identité individuel	83
B) Le carnet collectif	84
§ III. — <i>Les forains</i>	84
1) Définition des forains	84
2) Formalités imposées aux forains	85
3) Employés des forains ou personnes les accompagnant	85
4) Sanctions	85
§ IV. — <i>Pénalités s'appliquant aux ambulants, forains et nomades pour des infractions autres que celles visées par les articles 1, 2, 3 et 4 in fine, de la loi du 16 juillet 1912</i>	85
§ V. — <i>Les salariés exerçant par ambulance pour le compte d'entreprises sédentaires ou de marchands ambulants</i> ..	86
SECTION II. — MODIFICATION DU RÉGIME JURIDIQUE DES ÉTRANGERS	87
SECTION III. — DISPOSITIONS DIVERSES DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 (ART. 10 A 14)	88

CHAPITRE III

Les règlements d'administration publique de 1913 et les arrêtés et circulaires ministériels de principe

SECTION I. — LES DÉCRETS PORTANT RÉGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DES 16 FÉVRIER 1913 ET 7 JUILLET 1926 ET LA CIRCULAIRE DU 18 JUILLET 1926	91
§ I. — <i>Le décret du 16 février 1913</i>	91
A) Titre I ^{er} (ambulants)	93
B) Titre II (forains)	93
C) Titre III (nomades)	94
D) Titre IV (dispositions générales)	97
§ II. — <i>Le décret du 7 juillet 1926</i>	98
A) Loi de finances du 4 avril 1926 (art. 42)	98
B) Assujettissement des ambulants à la législation sur le registre du commerce	99
C) Révision des dispositions concernant les nomades ...	100

§ III. — <i>La circulaire du 18 juillet 1926</i>	102
A) Titre I ^{er} (ambulants)	102
B) Titre II (forains)	102
C) Titre III (nomades)	104
D) Titre IV (nomades étrangers)	108
1) La procédure du renouvellement biennal des carnets anthropométrique et collectif	108
2) Les effets du retrait ou du refus de délivrance du carnet anthropométrique ou collectif de nomade	109
3) Nomades étrangers sortant librement de France	110
4) Régime légal des plaques de contrôle spécial des voitures des nomades étrangers	110
E) Titre V	110
SECTION II. — LE DÉCRET PORTANT RÉGLEMENT D'ADMINISTRATION PUBLIQUE DU 3 MAI 1913 ET LA CIRCULAIRE D'APPLICATION DU 22 OCTOBRE 1913	111
§ I. — <i>Le décret du 3 mai 1913</i>	111
A) Titre I ^{er} . — Mesures spéciales à la revaccination antivariolique	112
B) Titre II. — Mesures générales de prophylaxie	113
C) Titre III. — Dispositions générales	114
§ II. — <i>La circulaire du 22 octobre 1913</i>	114
1) Détermination des organismes chargés de procéder aux vaccinations et revaccinations antivarioliques et à l'exécution des mesures générales de prophylaxie ordonnées et contrôlées par les autorités municipale et préfectorale	115
2) Cas dans lesquels la vaccination effectuée après mise en demeure, est demeurée sans succès	116
3) Instructions relatives à l'application de l'art. 8 du décret du 3 mai 1913	116

CHAPITRE IV

Application de la loi du 16 juillet 1912 dans les départements français et algériens et dans les départements recouverts d'Alsace-Lorraine

SECTION I. — APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 DANS LES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS	119
§ I. — <i>Les premières difficultés. La question des fournitures matérielles</i>	119
§ II. — <i>Les constatations de l'Inspection générale des services administratifs sur le fonctionnement d'ensemble de la loi du 16 juillet 1912</i>	121
§ III. — <i>Instructions ministérielles concernant certaines modalités du contrôle des assujettis à la loi de 1912</i>	126
SECTION II. — APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 EN ALGÉRIE (DÉCRET DU 20 SEPTEMBRE 1922)	127
SECTION III. — APPLICATION DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 DANS LES DÉPARTEMENTS RECOUVERTS D'ALSACE-LORRAINE	128
§ I. — <i>Le Code Industriel allemand du 26 juillet 1900</i>	129
A) La protection politique	129

B) La protection sociale	129
1) Cas dans lesquels le préfet ne peut pas délivrer le permis	129
2) Cas dans lesquels le préfet doit, en principe, refuser le permis et ne peut le délivrer qu'exceptionnellement	130
3) Cas dans lesquels le préfet peut refuser le permis s'il le juge utile	130
C) La défense de l'hygiène publique	130
1) Interdictions de colportage	130
2) Défense contre le charlatanisme	131
3) Pouvoirs de l'Administration	131
D) La sauvegarde du bon ordre et de la sécurité publique	131
E) La protection des consommateurs et du commerce sédentaire	131
1) Mesures de protection des consommateurs contre les risques de tromperie	131
2) Mesures de défense du commerce sédentaire	132
F) La sauvegarde des intérêts du fisc	132
§ II. — <i>La question de l'introduction de la loi du 16 juillet 1912 dans les départements recouverts</i>	132
§ III. — <i>La préférence des populations d'Alsace-Lorraine pour le Code Industriel du 26 juillet 1900</i>	134
§ IV. — <i>Le problème de la coordination des deux législations en présence</i>	136
A) La coordination administrative	136
B) La coordination fiscale	137

CHAPITRE V.

Les textes législatifs complémentaires de la loi du 16 juillet 1912

SECTION I. — LOIS D'ORDRE PUREMENT ADMINISTRATIF	141
§ I. — <i>Loi du 1^{er} juin 1923</i>	141
§ II. — <i>Décret-loi du 30 octobre 1935</i>	142
A) La genèse du décret-loi	142
B) Texte et analyse du décret-loi	143
C) Textes intervenus pour assurer l'application du décret-loi du 30 octobre 1935	144
1) Dispositions du décret du 15 mai 1936 relatives aux ambulants étrangers	144
2) Dispositions du décret du 15 mai 1936 tendant à compléter la réglementation générale des professions ambulantes	147
Le retrait des récépissés	147
D) L'application en Alsace-Lorraine et en Algérie du décret-loi du 30 octobre 1935	149
SECTION II. — LOIS RELATIVES A LA DÉFENSE DE LA SALUBRITÉ PUBLIQUE	150
§ I. — <i>Loi du 9 novembre 1915</i>	150
§ II. — <i>Loi du 24 juillet 1932</i>	150

TROISIEME PARTIE

COMMENTAIRE APPROFONDI DE L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912 ET APERÇU DES PROJETS DE REFORME S'Y RAPPORTANT

TITRE PREMIER

CONDITIONS JURISPRUDENTIELLES D'ASSUJETISSEMENT A L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912

CHAPITRE PREMIER

Conditions générales de l'assujettissement à l'article 1^{er} de la loi de 1912

SECTION I. — FAIRE ACTE DE COMMERCE	163
SECTION II. — POSSÉDER UN ÉTABLISSEMENT COMMERCIAL FIXE ...	164
§ I. — <i>Examen des prescriptions édictées par la circulaire du 24 août 1931</i>	164
§ II. — <i>Application de la circulaire du 24 août 1931</i>	167
A) Intéressés qui n'ont pas été considérés comme justi- fiant d'un établissement commercial stable	167
B) Intéressés qui ont été considérés comme justifiant d'un établissement commercial stable	167
C) Intéressés qui ont été dispensés de la justification d'un établissement commercial stable	168
SECTION III. — EXERCER LA PROFESSION D'AMBULANT A TITRE HABITUEL	168
SECTION IV. — POUVOIR ÊTRE RÉPUTÉ COMMERÇANT	169

CHAPITRE II

Différentes catégories d'assujettis à l'article 1^{er} de la loi de 1912

SECTION I. — COMMERÇANTS, INDUSTRIELS OU PRODUCTEURS QUI ONT ÉTÉ RECONNUS EXEMPTS DE L'APPLICATION DE L'ARTICLE 1 ^{er} DE LA LOI DE 1912	172
§ I. — <i>Commerçants qui livrent leurs produits</i>	172
§ II. — <i>Personnes qui n'ont pas la qualité juridique de com- merçant</i>	173
A) Les salariés	173
1°) Les employés ambulants d'entreprises sédentai- res (voyageurs de commerce, placiers, livreurs ambulants)	174
2°) Les employés ambulants des commerçants ou industriels ambulants	176
B) Les membres de la famille	179
C) Les producteurs vendant les produits de leur ré- colte	183

§ III. — <i>Personnes qui ne répondent pas exactement aux conditions de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912</i>	183
A) Exercice d'un commerce ou d'une industrie ailleurs que sur la voie publique (courtiers à l'agrandissement photographique, artistes lyriques et de brasserie, commerçants qui se rendent chez les cultivateurs pour y acheter leurs produits)	185
B) Exercice d'un commerce ou d'une industrie par stationnement sur la voie publique ou dans un lieu public	186
SECTION II. — <i>COMMERÇANTS OU INDUSTRIELS QUE LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE ET LA JURISPRUDENCE JUDICIAIRE ONT DÉCLARÉS SOUMIS A L'APPLICATION DE L'ARTICLE 1^{er} DE LA LOI DU 16 JUILLET 1912</i>	188
§ I. — <i>Critérium général du marchand ambulant</i>	188
§ II. — <i>De quelques cas d'espèce</i>	190
A) Commerçants qui mettent en vente leurs marchandises dans des locaux privés spécialement affectés à cet usage, situés dans une autre commune	190
B) Commerçants pour qui l'ambulance n'est qu'accessoire à la tenue principale d'un établissement sédentaire	191
C) Industriels ambulants	191
SECTION III. — <i>CAS LES PLUS IMPORTANTS AYANT DONNÉ LIEU A CONTROVERSES</i>	192
§ I. — <i>Commerçants dont la profession comporte des achats effectués par ambulance</i>	192
A) Expéditeurs en gros	19
B) Courtiers	197
C) Marchands de peaux de lapins	197
D) Formule générale	198
§ II. — <i>Négociants en bestiaux</i>	198
A) Avant le décret du 30 septembre 1928	198
B) Le décret du 30 septembre 1928 et ses conséquences..	199
C) Cas particuliers (commis-acheteurs des marchands de bestiaux, chevriers)	200
§ III. — <i>Inscrits maritimes vendant les produits de leur pêche</i>	201
A) La phase administrative	201
B) La phase judiciaire	201
1°) L'affaire Picoron	201
2°) L'affaire Hubidos	202
CHAPITRE III	
Les formalités imposées aux assujettis à l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912	
A) Conditions de recevabilité de la déclaration	205
1°) Autorités susceptibles de recevoir les déclarations	205
2°) Non-renouvellement de la déclaration en cas de changement de domicile	206
3°) Exigence de la comparution personnelle du déclarant	206
B) Nécessité de la mention du signalement sur les récépissés de déclaration	207

TITRE DEUXIÈME

CONDITIONS JURISPRUDENTIELLES D'EXERCICE
DE LA PROFESSION DE MARCHAND AMBULANT

CHAPITRE PREMIER

Conditions jurisprudentielles d'exercice, en France
et en Algérie, de la profession de marchand ambulant
par des Français

SECTION I. — CONDITIONS QUI ONT ÉTÉ DÉTERMINÉES PAR LES ARRÊTÉS DE POLICE DES MAIRES, AGISSANT SOUS LE CONTRÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE, ET LA JURISPRUDENCE DES COURS ET DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES....	211
§ I. — <i>Interdiction faite par arrêtés municipaux aux marchands ambulants de pénétrer chez les particuliers</i>	212
§ II. — <i>Arrêtés municipaux qui tendent à fixer ou à interdire aux marchands ambulants, pour l'exercice de leur commerce ou de leur industrie, des emplacements déterminés</i>	213
§ III. — <i>Arrêtés municipaux portant interdiction générale et absolue de vendre par ambulance, ou subordonnant l'exercice d'une profession ambulante à une autorisation préalable</i>	215
A) Impossibilité pour le pouvoir municipal d'édicter une interdiction générale de vente par ambulance	215
B) Illégalité des arrêtés qui subordonnent l'exercice d'une profession ambulante à une autorisation préalablement délivrée par le pouvoir municipal	215
— Cas où le Maire s'est réservé le pouvoir d'autoriser les ventes par ambulance dans un but d'assistance indirecte	216
C) Cas où la réglementation municipale aboutit, en fait, à une interdiction	218
1°) Arrêté du Maire de Sète, du 7 septembre 1931..	219
2°) Arrêtés des Maires de Béthune (16 décembre 1932) et Calais (29 janvier 1934)	220
3°) Ordonnance du Préfet de Police du 12 septembre 1906	221
D) Réglementation municipale des ventes et achats dans les hôtels, cafés et restaurants	221
§ IV. — <i>Arrêtés municipaux qui imposent aux marchands ambulants certaines justifications</i>	223
SECTION II. — EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION PARTICULIÈRE AUX LOTERIES FORAINES ET AUX MAGASINS AUTOMOBILES	224
§ I. — <i>Le régime des loteries foraines</i>	224
1°) Circulaire du 26 mai 1923	225
2°) Circulaire du 6 décembre 1934	226
3°) Circulaire du 4 janvier 1937	227
§ II. — <i>La réglementation des camions-bazars</i>	228

CHAPITRE II

Conditions spéciales d'exercice, en France et en Algérie, de la profession de marchand ambulant par des étrangers

SECTION I. — LA SITUATION DE PRINCIPE DES ÉTRANGERS	231
§ I. — <i>Situation créée par la présence d'ambulants étrangers dans certaines régions de la France</i>	232
A) Examen objectif de cette situation	232
B) Aperçu des réclamations et des vœux formulés par les commerçants français sédentaires	235
§ II. — <i>Etude de la réglementation administrative</i>	236
A) La circulaire n° 95 du 24 août 1931	236
B) La circulaire n° 164 du 3 septembre 1935	237
SECTION II. — L'ACCORD FRANCO-BELGE DU 30 DÉCEMBRE 1935.....	239
§ I. — <i>Les préliminaires de l'accord</i>	239
A) Situation des ambulants frontaliers belges par suite de la mise en application de la loi de 1912	239
B) Les premières décisions administratives	240
C) La signature de l'accord franco-belge	242
§ II. — <i>L'accord franco-belge</i>	243
A) Le dispositif de l'accord	243
— Ambulants résidents	243
— Ambulants frontaliers	244
— Ambulants non résidents autres que les frontaliers	245
B) Interprétation et application de l'accord	246
1°) Interprétation extensive du § 3	246
2°) Circulaire belge d'application de l'accord	246
3°) Circulaire française d'application de l'accord....	246
C) Les zones frontalières belge et française	248
§ III. — <i>Annexe à l'accord franco-belge</i>	249
SECTION III. — ACCORDS INTERNATIONAUX AUTRES QUE L'ACCORD FRANCO-BELGE	251
§ I. — <i>Dispositions d'accords commerciaux qui réservent la liberté d'action de la France en matière de législation des professions ambulantes</i>	251
§ II. — <i>Accords commerciaux qui comportent la clause d'assimilation au national ou stipulent la clause de la nation la plus favorisée sans réserve des droits de la législation nationale en matière de professions ambulantes..</i>	252

PREMIER ADDITIF

Charges fiscales applicables aux ambulants de toutes nationalités, en France et en Algérie

§ I. — <i>La patente</i>	255
A) Les assujettis à la patente	256
B) Garanties du recouvrement des droits (question des cautions)	257
C) Quotité de l'impôt	259

§ II. — <i>Impôts et taxes autres que la patente</i>	259
A) Loi du 13 août 1926	259
B) Loi de finances du 4 avril 1926	260
1°) Régime applicable aux ambulants	260
2°) Régime applicable aux-brocanteurs	260
C) Droits de place	261
D) Loi du 28 février 1933	263
E) Autres impôts (articles 7 à 9 de la loi de finances du 31 décembre 1921)	263

DEUXIEME ADDITIF

Situation des Français exerçant une profession ambulante dans certains pays étrangers

§ I. — <i>Turquie</i>	265
§ II. — <i>Belgique</i>	265
§ III. — <i>Suisse</i>	267
§ IV. — <i>Allemagne</i>	271

TROISIEME ADDITIF

Projets de réforme de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1912

SECTION I. — LES VŒUX DES CONSEILS GÉNÉRAUX ET MUNICIPAUX ET DES PRINCIPAUX GROUPEMENTS COMMERCIAUX	273
§ I. — <i>Les vœux d'ordre général</i>	273
— Conclusions de l'Inspection générale des Services administratifs (1934)	276
— Examen critique des vœux et propositions de réforme d'ordre général	278
§ II. — <i>Les vœux relatifs aux ambulants étrangers</i>	280
§ III. — <i>Les vœux d'ordre fiscal</i>	284
SECTION II. — LES PROPOSITIONS DE LOI DE MM. EVAIN ET FABRY ET DE M. WALLACH	285

CONCLUSION

I. — <i>Appréciation, du point de vue de la liberté du com- merce et de l'industrie, de la loi du 16 juillet 1912</i>	289
II. — <i>Appréciation, du point de vue de la liberté du com- merce et de l'industrie, de l'œuvre administrative</i>	295
A) Décisions administratives qui ont eu pour but de combler les lacunes de la législation	295
B) Décisions administratives qui ont eu pour effet de créer du droit nouveau	296
C) Examen, du point de vue de la liberté du commerce et de l'industrie, des dispositions administratives créatrices de droit nouveau	296
D) L'œuvre administrative trouve sa justification dans la nécessité de la défense de l'ordre public	299
III. — <i>Moyens de défense dont disposent les particuliers à l'égard de la réglementation administrative</i>	301

BIBLIOGRAPHIE	307
----------------------------	-----

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 14 JUIN 1938
PAR LES PRESSES MODERNES
96, GALERIE BEAUJOLAIS — PALAIS-ROYAL
PARIS (1^{er})

